

# Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin loppuarviointi

## OmaStadi 2018 – 2020

---

Mikko Rask | Titiana Ertiö | Pekka Tuominen  
Veronica Ahonen

HELSINGIN YLIOPISTO

BIBU



strateginen TUTKIMUS



# **Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin loppuarviointi**

## **OmaStadi 2018 – 2020**

Mikko Rask | Titiana Ertiö | Pekka Tuominen  
Veronica Ahonen

HELSINGIN YLIOPISTO



Ulkoasu ja infografiikat Anna Mattsson, Mattsson & Mattsson Oy

Kansalaisuuden kuilut ja kuplat 5/2020

ISSN 2669-8080 (painettu)

ISSN 2669-8927 (verkkojulkaisu)

<b>1 Osallistuva budjetointi maailmalla ja Helsingissä</b>	<b>8</b>
<b>2 OmaStadin vaiheet ja sisällöt</b>	<b>9</b>
2.1 Suunnitelmat	10
2.2 Kustannusarvio	10
2.3 Äänestys	12
2.4 Toteutus ja seuranta	12
<b>3 Yhteisluomisen tutka</b>	<b>14</b>
3.1 Loppuarvioinnin metodit ja aineistot	14
3.2 OmaStadin tutkakuva	16
<b>4 Tavoitteiden arviointi</b>	<b>18</b>
4.1 Demokraattisuus	20
4.2 Kestävyys	25
4.3 Ajankohtaisuus	26
<b>5 Toteutuksen arviointi</b>	<b>28</b>
5.1 Suunnittelu ja ennakointi	29
5.2 Laatu ja tehokkuus	32
5.3 Arviointi	38
<b>6 Toimijoiden osallisuuden arviointi</b>	<b>42</b>
6.1 Edustuksellisuus	42
6.2 Motivaatio	46
6.3 Oppiminen ja voimaantuminen	48
<b>7 OmaStadin tuotosten arviointi</b>	<b>50</b>
7.1 Taidot ja asiantuntemus	51
7.2 Päätöksenteko ja vastuuvollisuus	52
7.3 Institutionaaliset vaikutukset	53
<b>8 Päätelmiä ja suosituksia</b>	<b>56</b>
Lähteet	59
OmaStadia koskevat dokumentit	59
Kirjallisuus	59
Hyperlinkit	62
Kiitokset	63

# Tiivistelmä



Osallistuva budjetointi on kansainvälisesti tunnettu demokraattinen innovaatio, jossa kaupunkilaiset tekevät ehdotuksia kaupungin kehittämiseksi ja äänestävät niistä parhaat toteutettaviksi. Toimintamallia sovellettiin Helsingissä ensimmäistä kertaa laajamittaisesti OmaStadi-hankkeessa 2018–2020, jolloin kaupunkilaisten ehdottamille hankkeille jaettiin 4,4 miljoonaa euroa. Kyseessä on merkittävä suoraa demokratiaa, verkkodemokratiaa ja yhteiskehittämistä painottava toimintamalli.

Arvioimme OmaStadi-hanketta analysoimalla äänestys- ja osallistujatilastoja sekä palautekyselyjä. Teimme osallistuvaa havainnointia hankkeen tapahtumissa ja haastattelimme hanketta seuranneita poliittisia päättäjiä, yhdistys- ja järjestötoimijoita sekä kaupungin asiantuntijoita. Arviointimenetelmänä on Yhteisluomisen tutka, joka heijastelee moniarvoisen yhteiskunnan piirteitä 12 kriteerin kautta.

Yleisarviomme OmaStadin ensimmäisen kierroksen toteutuksesta on varovaisen positiivinen. Tekemällä on jo opittu paljon toista kierrosta varten. Hankkeesta löytyy kuitenkin myös paljon parannettavaa ja sen kehittämistä on syytä jatkaa karttuneiden kokemusten pohjalta.

## Arvioinnin tulosten perusteella esitämme seitsemän suositusta OmaStadin kehittämiseksi:

1. *OmaStadia tulee kehittää* osana lähidemokratiaa, jotta yhteys pitkäjänteiseen aluekehitykseen vahvistuu. Osallistuvan budjetoinnin tueksi voitaisiin esimerkiksi perustaa asukasfoorumeita ja tehdä enemmän yhteistyötä paikallisten tahojen kanssa ehdotusten yhdistely- ja kustannusarviovaiheissa.
2. *Yhdenvertaisuuden edistäminen on säilytettävä keskeisenä tavoitteena.* Vähemmistöryhmät olivat aliedustettuina niin hankkeen suunnittelu- kuin toteutusvaiheissa. Ryhmien tavoittaminen vaatii panostusta moni- ja selkokielisyyteen sekä pitkäjänteistä yhteistyötä yhdistysten ja yhdyshenkilöiden kanssa.
3. *Huomiota tulee siirtää äänestyksestä ehdotuksia koskevaan julkiseen keskusteluun.* Käytetty äänestysjärjestelmä johti paikoittain kiivaaseen kilpailuun ja epäreiluksi koettuun taktikointiin. Jatkossa on tärkeää luoda enemmän tilaa keskustelulle ehdotusten sisällöistä.
4. *OmaStadin tavoitteet tulee kertoa selkeämmin.* Budjetin suuruusluokkaan, erilaisiin demokratiamalleihin ja kestäväen kehityksen rooliin liittyy ristiriitaisia odotuksia. Jaetut tavoitteet tukevat prosessin pitkäjänteistä kehittämistä.
5. *Tutkimuksen ja arvioinnin tulee tukea OmaStadin kehittämistä myös jatkossa.* Kansainvälisten esimerkkien perusteella kokeiluista oppimista tukee parhaiten puolueeton arviointityö, joka tulisi nähdä olennaisena osana kehitystyötä.
6. *Tulokset ja vaikuttavuus tulee tehdä paremmin näkyviksi.* Palautteen perusteella kaupunkilaisille jäi epäselväksi, mitä heidän äänestämilleen hankkeille tapahtuu äänestyksen jälkeen. Nykyisten viestintäkanavien lisäksi voisi ottaa käyttöön esimerkiksi OmaStadi-tunnuksen toteutettaville hankkeille.
7. *Kansalaisjärjestöt, yritykset ja tutkimus olisi hyvä saada mukaan entistä tiiviimmin OmaStadiin.* Tätä voitaisiin edistää järjestämällä yhteiskehittämistilaisuuksia, hackathoneja ja muita vastaavia tapahtumia.

# Executive Summary

**P**articipatory budgeting is a democratic innovation for urban development, whereby citizens propose projects and vote on their implementation. Between 2018–2020, the City of Helsinki piloted a participatory budgeting process known as OmaStadi, with an allocated budget of 4.4 million Euros. Under the participatory budgeting model, direct democracy, e-participation and co-creation are emphasized.

We evaluated the OmaStadi-project by analyzing data regarding participant voting as well as responses in feedback surveys. Further, we observed participants at the project events, conducted interviews with political decision-makers, NGOs, community representatives, and relevant city experts involved in the development of the process. We used the Co-creation Radar as an evaluation method as it reflects the myriad dimensions of societal values through its twelve evaluation criteria.

Our evaluation of the OmaStadi pilot is cautiously positive. Learning by doing has uncovered valuable lessons in support of the next rounds. However, the experiences already gained from the study indicate the need for several improvements to be implemented throughout the process.

## **On the basis of the results of our evaluation, we suggest seven recommendations to improve OmaStadi:**

- 1. Develop OmaStadi in coherence with the concept of proximity democracy,** to ensure that the long-term connections to urban area development will be strengthened. The establishment of citizen forums is proposed to encourage better cooperation with local stakeholders in the development and cost estimation phases of a proposal.
- 2. Maintain equity as a central tenet.** Minority groups were under-represented in the planning and implementation stages. Reaching and activating minority groups requires efforts in multilingual and accessible language practices, as well as in long-term cooperation with NGOs and community groups.
- 3. Shift attention from voting to deliberation.** The voting system used in the pilot led to fierce competition in some areas and perceptions of tactical voting. In the future it is important to create more space for debate on the contents of the proposals.
- 4. Delineate OmaStadi objectives.** The scale of funds allocated through participatory budgeting, links to various democracy models, and the role of sustainability revealed contradictory expectations. Shared goals would support OmaStadi's long-term development.
- 5. Support OmaStadi's future development through research and evaluation.** International examples have shown that unbiased evaluations support learning through experimentation considerably. Evaluation should remain an integral part of process development.
- 6. Make OmaStadi results and impacts more visible.** Based on the feedback, citizens were unaware of what happens to the proposals they voted for. Alongside communication channels already in use, OmaStadi-branded logos could be considered to identify winning proposals.
- 7. Heightened participation by NGOs, businesses, and research organizations in OmaStadi.** This could be implemented by organizing co-creation events, hackathons, and similar events.

# 1 Osallistuva budjetointi maailmalla ja Helsingissä

**O**sallistuva budjetointi on demokraattisen innovaatio, joka on herättänyt viime vuosina laajaa kiinnostusta maailmalla. Siinä eri ryhmät, kuten asukkaat, julkisen sektorin tahot, järjestöt ja yritykset, käyvät vuoropuhelua rahasta ja resursseista löytääkseen yhteisen näkemyksen niiden käytöstä (Suomen Kuntaliitto, 2017; Ahonen & Rask, 2019). Tyypillisimmillään kaupunkilaiset tekevät ehdotuksia kaupungin kehittämiseksi ja äänestävät niistä parhaat toteutettaviksi.

Toimintatapa on levinnyt 30 vuodessa Brasilian Porto Alegresta yli 3000 kaupunkiin (Cabannes & Lipietz, 2018). Erityisesti viime vuosina tahti on kiihtynyt ja osallistuva budjetointi on tehnyt läpimurron demokraattisena innovaationa (Dias, 2018; Cabannes, 2020).

Osallistuva budjetointi taipuu moneen. Ideoita voidaan kerätä vapaasti tai tietyllä temalla, kuten ekologisuus, hyvinvoinnin tukeminen tai syrjäytymisen ehkäisy ja resursseja voidaan kohdistaa esimerkiksi nuorille tai kehityksestä jälkeen jääneille alueille. Sen avulla voidaan etsiä myös investointi- tai säästökohteita. Rahoitusta voidaan myöntää suoraan kaupungin budjetista, kaupungin rahoittamasta erillisestä rahastosta, tai hybridirahoituksella kaupungin ja muiden toimijoiden kesken. Osallistuvaa budjetointia on sovellettu paitsi kaupungeissa, myös kaupunginosissa, puistoissa ja kouluissa – Portugalissa myös koko maassa (Falanga, 2018).

Suomeen osallistuva budjetointi rantautui vuonna 2011 Sitran Uusi demokratia -foorumin kautta (Salminen ym., 2016). Foorumi keräsi ideoita hallinnon demokraattisuutta edistävistä hankkeista ja yksi neljästä toteutukseen valitusta hankkeesta oli osallistuva budjetointi.

Helsingin kaupunki on ollut aktiivinen osallistuvan budjetoinnin kehittämisessä. Menetelmää käytettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2012 keskustakirjasto Oodissa, jolloin rahaa oli jaossa 100 000 euroa kirjaston kehittämisideoille. Vuonna 2013 osallistuvasta budjetoinnista tuli pysyvä osa kaupungin budjettia, kun se otettiin mukaan Helsingin nuorisosiainkeskuksen Ruuti-budjettiin. Samana vuonna käynnistyi myös Maunula-talon ideointi, jossa oli jaossa rahaa talon kehittämiseen.

Helsingin kaupunginhallitus linjasi vuonna 2017

osallistuvan budjetoinnin periaatteet (Kaupunginhallitus, 40/2017). Budjettiehdotusten tulee lisätä kaupunginosien toimivuutta, viihtyisyyttä, elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä. Osallistuvalla budjetoinnilla halutaan myös tukea erityisesti syrjään jäävien ryhmien osallistumista kehittämällä digitaalisia keinoja sekä selko- ja monikielisyyttä (Kaupunginhallitus 37/2018).

*Perusidea oli se, että haluttiin, että osana meidän järjestelmää on jotain selkeästi sellaista, jossa kaupunkilaiset ovat aloitteentekijänä ja myös jotain sellaista, missä tämä vuorovaikutus ei olisi vain abstrakti prosessi, vaan kaupunkilaisten ehdotusten tekeminen ja vallankäyttö olisi hyvin yksiselitteistä.*

– ANNI SINNEMÄKI, APULAISPORMESTARI:  
KAUPUNKIYMPÄRISTÖ

Helsingin osallistuva budjetointi on nimeltään OmaStadi. Vuonna 2020 toteutettaville hankkeille jaettiin yhteensä 4,4 miljoonaa euroa. Ne sijoittuivat johonkin Helsingin seitsemästä suurpiiristä tai koskivat koko kaupunkia. Hankkeiden rahoitus oli rajoitettu 35 000 euron minimistä suurpiirin asukasmäärästä riippuvaan maksimiin (288 390 – 653 250 €).

Rahoitusta ei voinut hakea pysyvän henkilöstön palkkaamiseen eikä pysyvään toimintaan. Tavoitteena oli, että kaikki ehdot täyttävät ehdotukset etenevät äänestykseen, jossa kaikilla äänestysvuonna 12 vuotta täyttävillä ja sitä vanhemmilla helsinkiläisillä oli oikeus äänestää.

Hankkeesta haluttiin tehdä myös arviointi. Tämän arvioinnin on toteuttanut Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa BIBU-hanke. Arvioimme prosessin laatua ja vaikutuksia 2018–2020 sekä pilotoimme uudenlaisen osallisuuden arvioinnin mallin, Yhteisluomisen tutkan (Rask & Ertiö, 2019a, 2019b; ks. myös luku 3). Aineistomme on sekä määrällistä että laadullista ja koostuu tilastoista, palautekyselyistä, syvähaastatteluista sekä osallistuvasta havainnoinnista koko hankkeen aikana. Käsissäsi olevan lopuarvioinnin lisäksi marraskuussa 2019 julkaistiin hankkeen väliarviointi (Rask ym., 2019).



# 2 OmaStadin vaiheet ja sisällöt

OmaStadin vaiheet aikatauluineen on esitetty kuviossa 2.1. Kuvaamme tässä luvussa suunnitelma-, kustannusarvio-, äänestys- ja toteutusvaiheet tiiviisti siten kuin ne näyttäytyivät kaupunkilaisille julkisina tapahtumina ja

niiden ympärillä käytyinä keskusteluina. Kuvaukset perustuvat osallistuvaan havainnointiin, haastatteluihin ja sosiaalisen median seurantaan. Arvioimme kutakin vaihetta tarkemmin luvuissa 4–7.

KUVIO 2.1 **OmaStadin vaiheet**

	KAUPUNKILAISET	KAUPUNGINKANSLIA	TOIMIALA
<b>Ideat</b> 1.10.–14.11.2018	Osallistuvat ideointitapahtumaan tai järjestävät sellaisen.	OmaStadin markkinointi ja viestintä. Asukkaiden osallisuuden tukeminen ja yhteistyö toimialojen kanssa.	Tukee alueellisissa palveluissa kaupunkilaisia osallistumaan ja viestii OmaStadista kanavissaan. Tuottaa tietoa toimialan suunnittelusta, suunnittelua ohjaavista linjauksista sekä kustannuksista.
<b>Ehdotukset</b> 15.11.18–30.1.2019	Tekevät ehdotuksia OmaStadi-palveluun.	Ideoiden esitarkastus ja teemoittelu kohteen tai palvelun mukaan. Vuorovaikutus ja viestintä kaupunkilaisille.	Yhteyshenkilö merkitsee Exceliin ehdotuksen arvioivan asiantuntijan ja lähettää hänelle viestin vastattavaksi tulleesta ehdotuksesta.
<b>Suunnitelmat</b> 7.–30.1.2019	Ideoita yhdistellään kaupunkilaisten kanssa ehdotuksiksi, jotka viedään alustalle.	Alueellisten yhteiskehittämistilaisuuksien valmistelu ja kaupunkilaisten kutsuminen niihin.	Yhteyshenkilöt ohjaavat ehdotukset oikealle asiantuntijalle. Palvelujen henkilöstö tukee kaupunkilaisten osallistumista yhteiskehittämiseen.
<b>(OmaStadi Raksat)</b> 11.2.–28.2.2019	Kaupunkilaiset ja asiantuntijat täsmenävät suunnitelmia ja laativat alustavat kustannusarviot.	Järjestää alueraksat ja huolehtii viestinnästä kaupunkilaisille ja raksojen ohjaamisesta. Ehdotusten ohjaaminen toimialoilta.	Toimialojen asiantuntijat osallistuvat raksoille ja tuottavat suunnittelun pohjaksi tietoa ja alustavan kustannusarvion.
<b>Kustannusarviot</b> 15.4.–14.6.2019		Tukee tarvittavaa vuorovaikutusta kaupunkilaisten kanssa ehdotusten ja kustannusarviointien laatimiseksi.	Huolehtii suunnitelmien kustannusarvioinnista sekä niiden perusteiden laatimisesta ja tarvittavasta vuorovaikutuksesta kaupunkilaisten kanssa.
<b>Äänestäminen</b> 1.–31.10.2019	Markkinoivat suunnitelmiaan ja innostavat alueen asukkaita äänestämään.	Äänestämisen markkinointi ja viestintä, kaupunkilaisten osallisuuden tukeminen ja yhteistyö toimialojen kanssa.	Äänestämisen markkinointi ja viestintä. Kaupunkilaisten tuki äänestämisessä ja osallistumisessa palveluissa.
<b>Toteutus ja seuranta</b> 2020–>	Osallistuvat suunnitelman tarkentamaan suunnitteluun ja mahdollisesti myös toteutukseen.	Koordinoi kaupunkitasoisesti hankkeiden toteutusta ja viestintää ja tukee vuorovaikutusta kaupunkilaisten kanssa.	Huolehtii hankkeiden toteutuksesta ja seurannan ajantasaisuudesta OmaStadi-palvelussa. Hankkeiden toteutuksen eri vaiheista viestiminen.

Väliarvioinnissa tarkastellut vaiheet on merkitty sinisellä ja loppuarvioinnin vaiheet oranssilla. Käsittelemme suunnitelmavaihetta molemmissa arvioinneissa.

### 2.1 Suunnitelmat

Helmi-huhtikuussa 2019 toteutetussa suunnitelmavaiheessa ehdotuksia jalostettiin eteenpäin yhteiskehittämismenetelmiä hyödyntäen. Näistä tärkeimpiä olivat asiantuntijoita ja asukkaita yhteen keränneet OmaStadi Raksa -yhteiskehittämistilaisuudet, joissa saapuneita ehdotuksia yhdistettiin suuremmiksi kokonaisuuksiksi. 1273 ehdotusta jalostuivat Raksoilla 352 suunnitelmaksi OmaStadi-sivustolle – samanhenkisiä ehdotuksia yhdistettiin keskenään ja pienehkö osa tekijöistä jättäytyi pois. Valtaosaa ehdotuksista (59 %) ei yhdistetty muiden kanssa, 20 % oli suoraan ja 21 % epäsuorasti yhdistettyjä. Suora yhdistäminen tarkoittaa, että ehdotukset ovat temaattisesti ja sisällöllisesti samoja tai hyvin lähellä toisiaan (esimerkiksi kaksi koirapuistoehdotusta lähi-alueilla). Epäsuorassa yhdistämisessä sisältöjen välillä on runsaammin eroja ja niiden yhdistämisen taustalla voi olla esimerkiksi sama kohderyhmä, toteutustapa tai kohdealue (esimerkkinä ehdotus, johon on yhdistetty asukastila, monikulttuurinen kohtaamispaikka sekä ikäihmisten osallisuuteen liittyvä hanke).

Suunnitelmat jakautuivat eri teemojen alle. Suosituin teemaluokka oli liikunta ja ulkoilu, johon kuului 36 % ehdotuksista. Muita suosittuja luokkia olivat taide, käsityö ja kulttuuri (15 %) sekä alueellisuus ja paikallisuus (12 %). Palvelujen ja viestinnän kehittäminen, yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja syrjäytyminen, ympäristöasiat, esteettisyys sekä terveys, turvallisuus ja esteettömyys jakautuivat kutakuinkin tasaisesti (8–6 %). Liikenteeseen liittyviä suunnitelmia oli vain 2 %.



**Suosituin teemaluokka oli liikunta ja ulkoilu, johon kuului 36 % ehdotuksista. Muita suosittuja luokkia olivat taide, käsityö ja kulttuuri (15 %) sekä alueellisuus ja paikallisuus (12 %)**



**Monet osallistujista olivat itse arvioineet suunnitelmiensa kulut selvästi toimialojen kustannusarviota pienemmiksi ja yllättyivät kovasti nähtyään summat ennen äänestystä.**

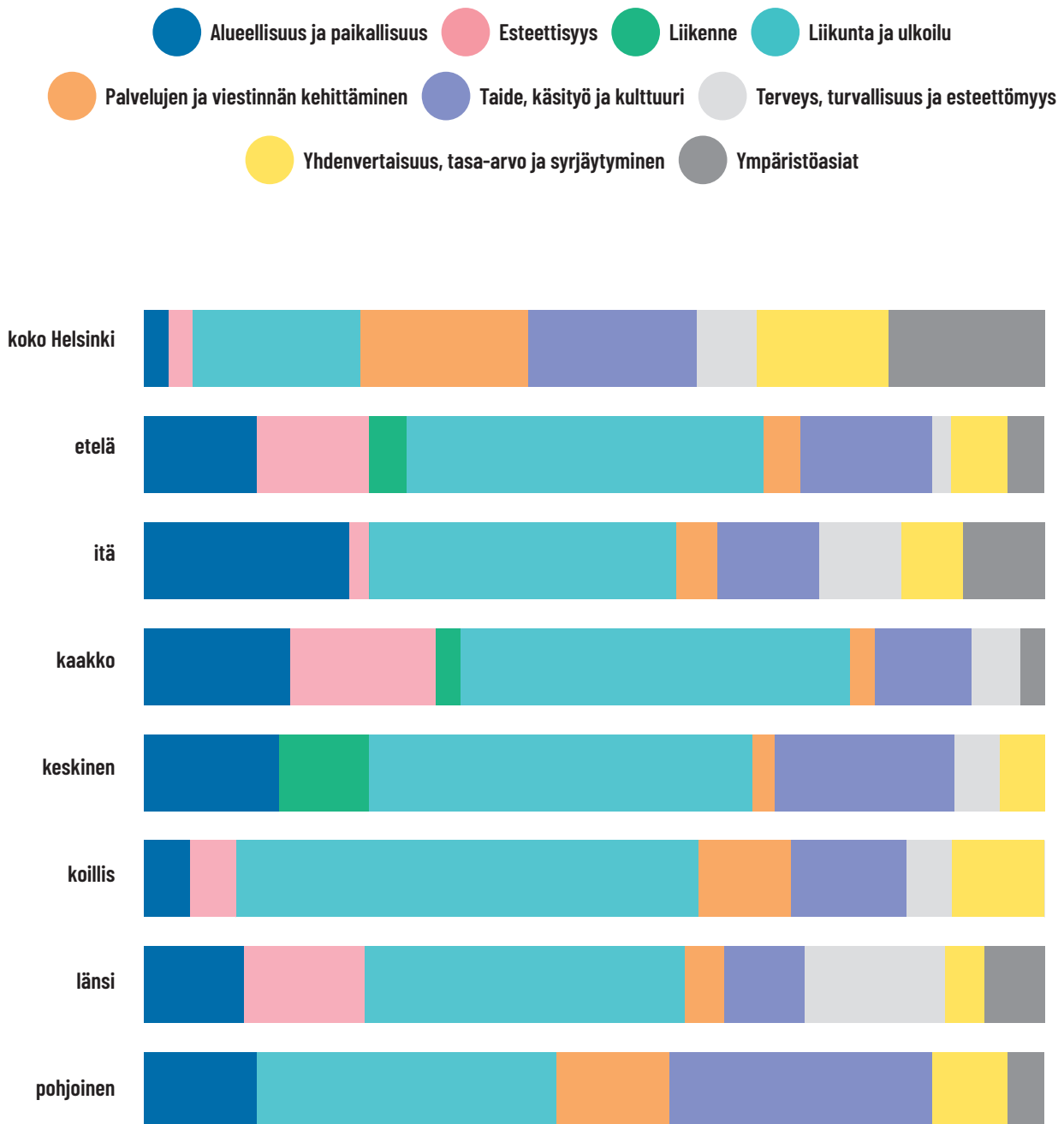
Ympäristöasiat korostuivat koko Helsinkiä koskevissa suunnitelmissa (17 %), mutta myös taide, käsityö ja kulttuuri, palvelut, sekä liikunta ja ulkoilu (lähes 19 %) olivat näkyvästi esillä (kuvio 2.2). Suurpiireissä oli erilaisia painotuksia. Ympäristöasiat nousivat Itä-Helsingissä 9 %:iin ja taide, käsityö ja kulttuuri 11 %:iin. Pohjois-Helsingissä korostuivat erityisesti liikunta ja ulkoilu (33 %), taide, käsityö ja kulttuuri (29 %), sekä palvelut ja alueellisuus ja paikallisuus (12,5 %). Etelä-, Länsi- ja Kaakkois-Helsingissä esiintyi suhteellisesti eniten esteettisyyden luokiteltuja ehdotuksia (12,5 %, 13 %, 16 %). Lisäksi Länsi-Helsingissä korostui terveys, turvallisuus ja esteettömyys (16 %). Koillis-Helsingissä ja Keskisellä alueella teemaluokkien jakautuminen oli tasaisempaa. Liikunta ja ulkoilu oli kauttaaltaan suosituin teema, erityisesti Koillis-Helsingissä, jossa 51 % ehdotuksista kuului tähän luokkaan.

### 2.2 Kustannusarvio

Kustannusarviovaiheeseen siirryttiin Raksa-tapahtumissa tehdyn yhteiskehittämisen jälkeen keväällä ja kesällä 2019. Tässä vaiheessa intensiteetti osallistuvan budjetoinnin ympärillä rauhoittui selvästi. Pormestari hyväksyi suunnitelmat 19.8. ja äänestyskseen eteni 296 suunnitelmaa.

Kustannusarviot äänestyskseen edenneille hankkeille herättivät paljon keskustelua. Monet osallistujista olivat itse arvioineet suunnitelmiensa kulut selvästi toimialojen kustannusarviota pienemmiksi ja yllättyivät kovasti nähtyään summat ennen äänestystä. Useilla sosiaalisen

KUVIO 2.2 Suunnitelmien teemojen jakautuminen suurpiireittäin



median kanavilla sekä hankkeen yleisötilaisuuksissa hankkeille laadittuihin kustannusarvioihin suhtauduttiin epäilevästi. Useammassa keskustelussa epäiltiin, että kaupunki oli ymmärtänyt suunnitelman väärin. Myös Raksoilla yhdistellyistä suunnitelmista kasvoi kustannusarvioinnin yhteydessä huomattavasti oletettua suurempia kokonaisuuksia. Kustannusarviovaiheessa järjestettiin myös prosessin kehittämistä tukevia työpaikkoja joissa keskusteltiin aiemmin palautetta saaneista kysymyksistä kuten hankkeiden reunaehdoista.

### 2.3 Äänestys

OmaStadi-tiimi tuotti äänestyksen tueksi ohjeistusta ja eri kaupunginosissa järjestettiin tilaisuuksia, joissa esiteltiin lähestyvää äänestystä ja keskusteltiin hankkeiden sisällöistä. Näistä suurin oli 5.10. Oodissa järjestetty OmaStadi Expo. Tilaisuus tavoitti paljon kävijöitä, mutta maahanmuuttajat ja ruotsinkieliset olivat hankke-esittelyissä aliedustettuina. Myös nuoria oli paikalla erittäin vähän ja heiltä kuultiin esittely vain yhdestä suunnitelmasta.

Tietoisuutta äänestyksen käynnistymisestä pyrittiin lisäämään eri tavoin. Varsinaisen äänestyksen (1.–31.10.) alkamista tuotiin tilaisuuksien lisäksi esiin pormestarin ja apulaispormestareiden videotuotoksissa sosiaalisen median kanavissa, tienvarsimainoksissa, jalkauttamalla stadiluoctseja eri kohteisiin ja Helsinki-lehden sisältä-mässä laajassa tietopakettissa. Äänestyksen käynnistymistä käsiteltiin myös näkyvästi ja monipuolisesti suurimmissa medioissa.

Äänestyksen alku viivästyi hieman teknisten ongelmien vuoksi. Äänestysaktiivisuus nousi huomattavasti aivan lokakuun viimeisinä päivinä – noin puolet äänistä annettiin kuun viimeisenä kolmena päivänä (ks. Ahola, 2020).

Annettuja ääniä oli mahdollista seurata reaaliaikaisesti alustalla ja jo tehtyjä valintoja oli mahdollista muuttaa. Osassa suurpiireistä tämä johti tilanteeseen, jossa äänet kasautuivat muutamalle vahvalle hankkeelle, mikä vaikutti taktisesti äänestyskäyttäytymiseen. Samalla mahdollisuus seurata tilanteen kehitystä kannusti asukkaita seuraamaan alustaa tarkkaavaisemmin ja lisäsi osallistuvan budjetoinnin saamaa huomiota.

Toteutettavaksi äänestetyissä suunnitelmissa (kuvio 2.3) liikunta ja ulkoilu (29,5 %) säilyi suosituimpana teemana koko prosessin ajan. Toiseksi eniten (27,3 %) ääniä annettiin ympäristöteemaan liittyville ehdotuksille. Ympäristöteeman kannatuksen suhteellinen osuus siis



**Annettuja ääniä oli mahdollista seurata reaaliaikaisesti alustalla ja jo tehtyjä valintoja oli mahdollista muuttaa. Osassa suurpiireistä tämä johti tilanteeseen, jossa äänet kasautuivat muutamalle vahvalle hankkeelle, mikä vaikutti taktisesti äänestyskäyttäytymiseen.**

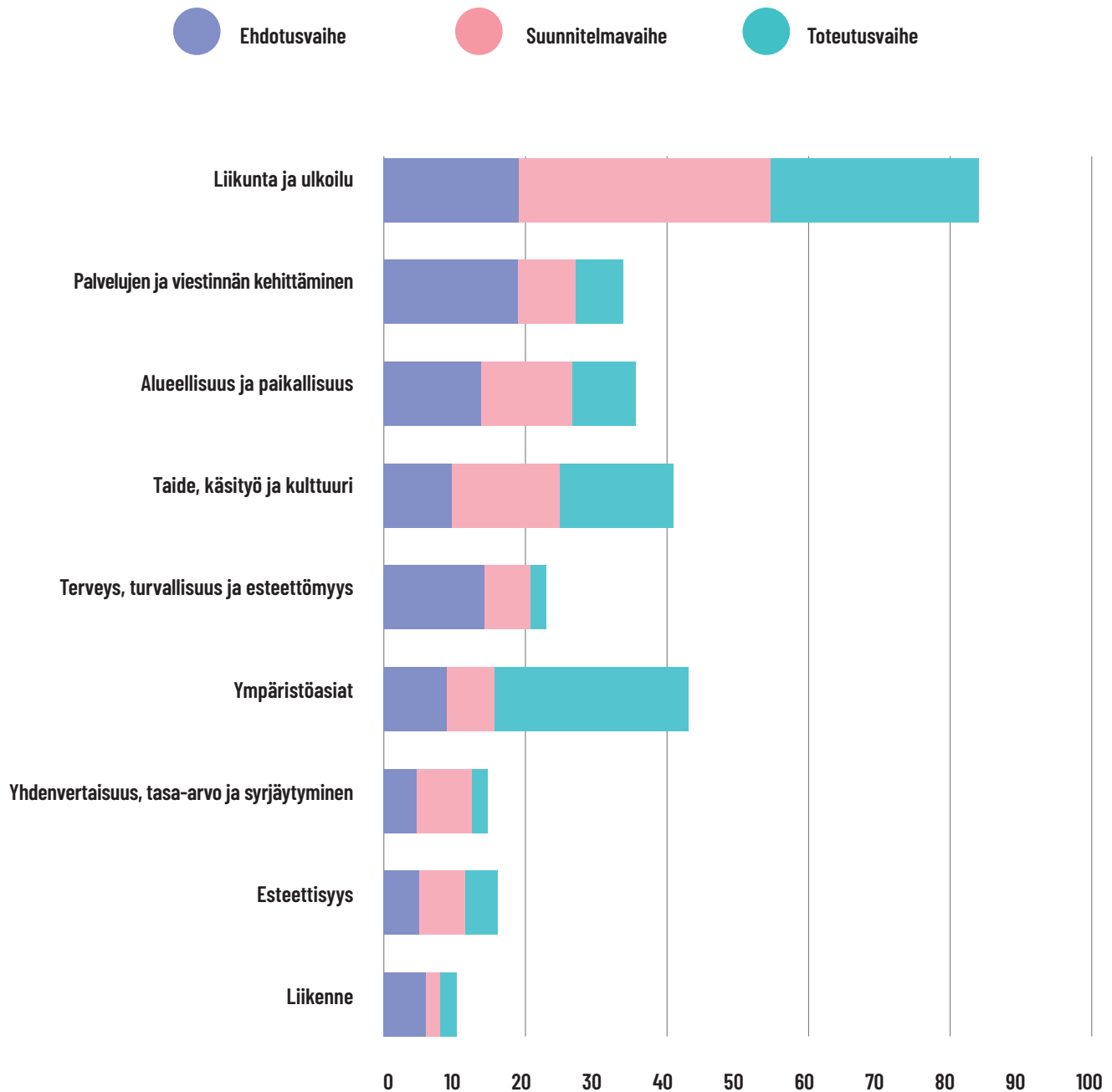
nelinkertaistui suunnitelmavaiheesta äänestysvaiheeseen. Seuraaviksi suosituimpina teemoina äänestyksessä olivat taide, käsityö ja kulttuuri (16 %) sekä alueellisuus ja paikallisuus (9 %). Palvelujen ja viestinnän kehittämiseen liittyvien teemojen suosio pieneni 6,8 %:iin. Esteettisyyteen liittyvien teemojen osuus säilyi toteutusvaiheessa (4,6 %) noin ehdotusvaiheen tasolla. Lopuista teemaluokista toteutettiin yksi suunnitelma kustakin.

### 2.4 Toteutus ja seuranta

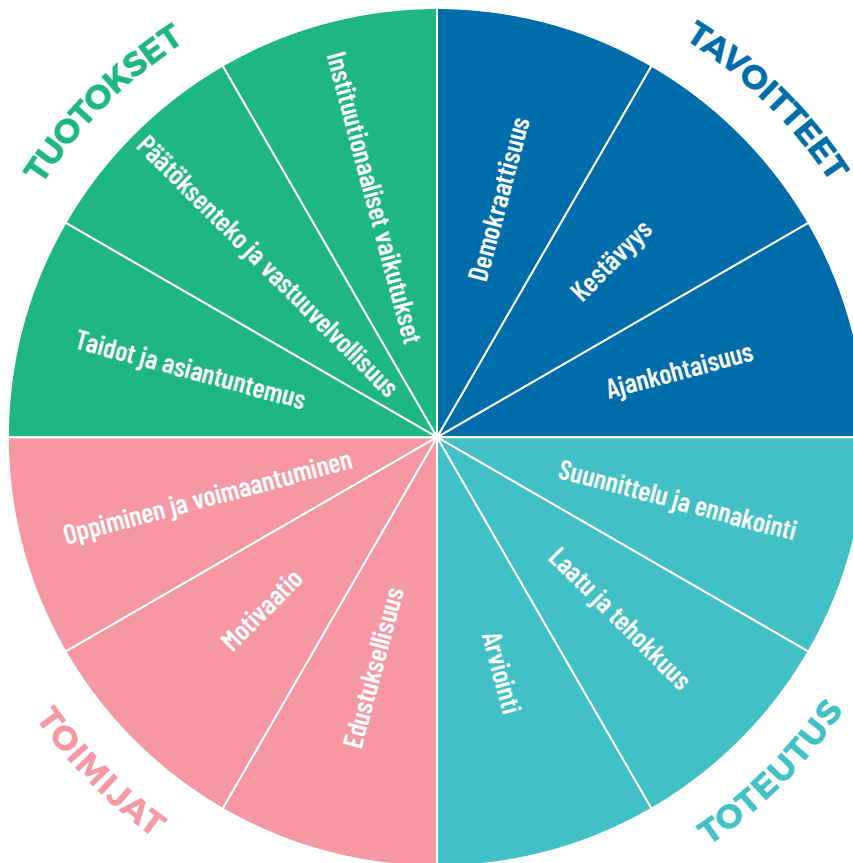
Äänestyksen päätyttyä pormestari vahvisti toteutukseen etenevät hankkeet. Toteutettavaksi valittiin 44 suunnitelmaa, joiden työstäminen alkoi vuoden 2020 alussa. Toteutusta johtivat vastaavat toimialat yhteistyössä ehdottajien kanssa. Starttiraksa-työpajoissa suunnitelmien jättäjät tapasivat asiantuntijoita ja pohtivat sekä valmisteluja että konkreettisia työvaiheita. Starttiraksat olivat järjestelyiltään vapaamuotoisia tapahtumia, joissa stadiluotsit pitivät lyhyen esittelyn tavoitteista ja ryhmät työstivät hankkeita kahvitarjoilujen äärellä.

Toteutusvaihe on edelleen (marraskuussa 2020) käynnissä: suunnitelmista 38 valmistuu vuoden 2020 aikana ja loput vuonna 2021. Covid-19-pandemian takia toimeenpano jossain hankkeissa on ollut ennakoitua haastavampaa. Toteutuksen seuraaminen on mahdollista digitaalisesti Omastadi-alustalla (<https://omastadi.hel.fi/results/>).

KUVIO 2.3 Teemojen jakautuminen  
ehdotus,- suunnitelma- ja toteutusvaiheissa



KUVIO 3.1 Yhteisluomisen tutka



## 3 Yhteisluomisen tutka

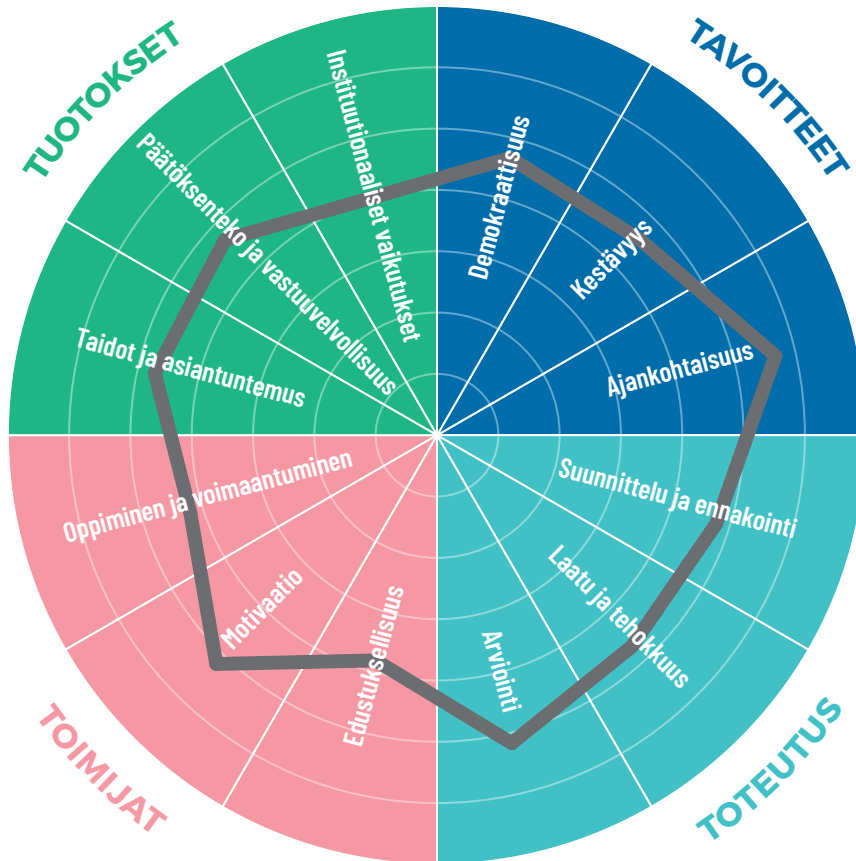
**L**oppuarvioinnin rakenteen muodostaa Yhteisluomisen tutka (kuvio 3.1). Se sisältää 12 pääindikaattoria, joiden avulla osallisuus-hankkeen toteutusta ja vaikutuksia arvioidaan kattavasti.

Indikaattorit on valittu meta-analyysin perusteella. Analyysissä käytiin läpi lähes 300 alaindikaattoria, joita on käytetty aiemmissa osallisuuden arvioinneissa (Rask & Ertiö, 2019a). Ne jakautuvat neljään osa-alueeseen: tavoitteet, toteutus, toimijat ja tuotokset.

### 3.1 Loppuarvioinnin metodit ja aineistot

Yhteisluomisen tutkaa on sovellettu sekä määrällisesti että laadullisesti laajan ja monipuolisen aineiston pohjalta. Päättäjä- sidosryhmä- ja asiantuntijahaastattelut (N=12), Yhteisluomisen tutkaan perustuva kysely (N=15), äänestys-vaiheen palautekysely (N=390) ovat tuottaneet kattavasti tietoa hankkeen kaikista vaiheista. Koko tutkimusryhmä on tehnyt osallistuvaa havainnointia OmaStadi-tapahtu-

KUVIO 3.2 OmaStadin tutkakuva

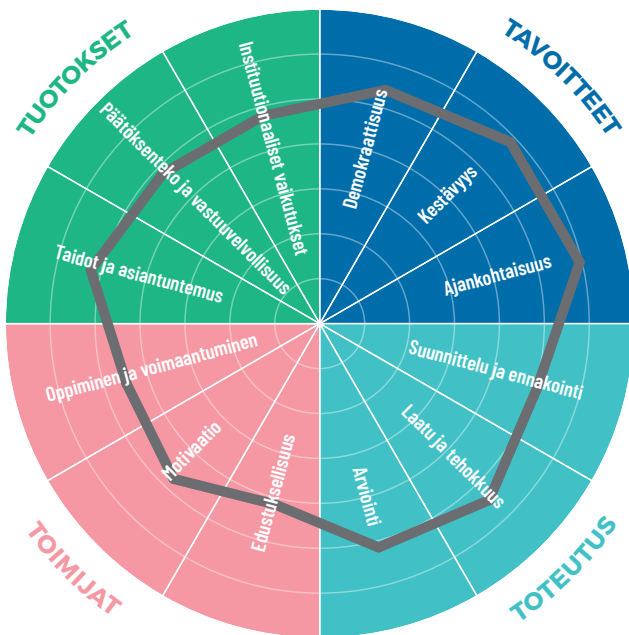


Mitä lähempänä ulointa kehää arviota kuvaava käyrä kulkee, sitä onnistuneemmaksi toiminta on arvioitu. EOS-vastauksia ei ole laskettu mukaan.

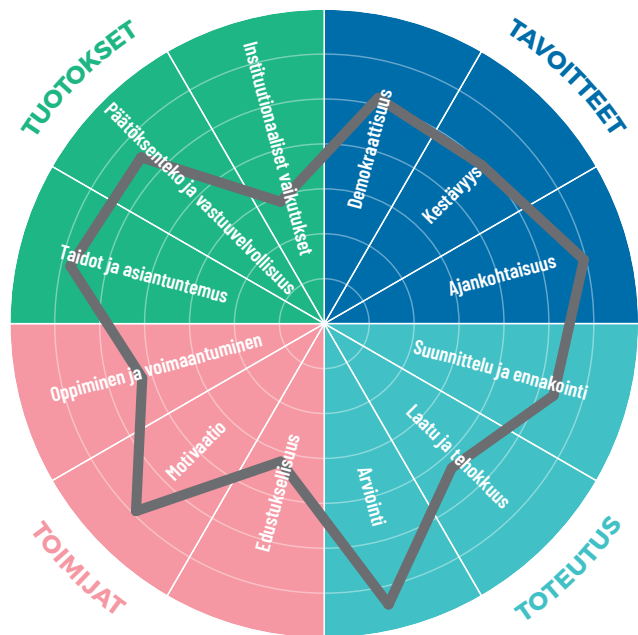
missa koko hankkeen ajan, osallistunut keskusteluihin siihen osallistuvien kanssa ja kirjannut havaintonsa muistiin. Syvähaastatteluja ja osallistuvaa havainnointia sekä kaupunkilaisten antamaa avointa palautetta äänestysvaiheen palautekyselyn yhteydessä (N=749 kommenttia) on käytetty laadullisessa arvioinnissa. Antamamme esimerkit kuvaavat teemoja, jotka erottuivat tärkeimpinä aineiston systemaattisessa tarkastelussa. Suorat lainaukset haastatteluista on valittu kiteyttämään teemoja, kysymyksiä, huolia ja kehuja, jotka nousivat esiin koko aineistosta (esim. Duneier, 2011).

Hankkeen tavoitteiden arvioinnissa myös virallisilla dokumenteilla, kuten kaupunginhallituksen päätöksillä, on ollut tärkeä rooli; toteutuksessa apuna ovat olleet toimialojen sisäiset arvioinnit; toimijoiden tarkastelussa äänestysdatan analyysi (Ahola, 2019) ja tuotosten arvioinnissa tutkimusryhmän toteuttama suunnitelmien (N=352) sisällön analyysi. Tuotosten arvioinnin osalta on huomioitava, että toteutukseen valittujen hankkeiden toimeenpano on edelleen kesken. OmaStadi-työryhmä on myös korjannut ongelmakohtia osallistuvan budjetoinnin toisen kierroksen järjestelyissä.

**Kaupungin asiantuntijat**



**Poliittiset päättäjät**



## 3.2 OmaStadin tutkakuva

Keväällä 2020 toteutimme osallistuvan budjetoinnin sidosryhmille Yhteisluomisen tutkan indikaattoreille rakentuvan kyselyn (Rask & Ertiö, 2019a). Vastauksia (N=15) saatiin kaupunginkanslian OmaStadi-työryhmältä (5), poliittisilta päättäjiltä (5), kaupungin toimialojen asiantuntijoilta (3) sekä yhdistys- ja järjestötoimijoilta (2). Lähestyimme kaikkia kaupunginhallituksen puolueita, joista kyselyyn vastasivat vihreät, kokoomus ja ruotsalainen kansanpuolue. Kuviossa 3.2 esitetään OmaStadin tutkakuva vastausten keskiarvoista. Keskimääräinen pistemäärä oli 4,6/7 eli lievästi keskiarvon yläpuolella.

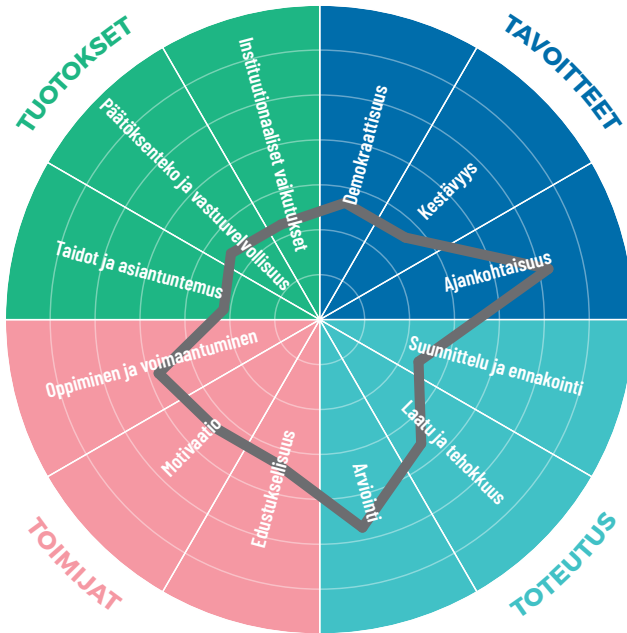
Myönteisimmin arvioitiin OmaStadin *ajankohtaisuutta* (keskiarvo 5,8/7) kaikkien vastaajien keskuudessa.

Osallistuva budjetointi nähtiin tärkeänä työkaluna asukkaiden osallistamisessa. Kielteisimmin taas arvioitiin OmaStadin *edustuksellisuutta* (3,6/7). Prosessiin osallistuvien ei katsottu edustavan kaupunkilaisia riittävän hyvin. Suurin osa muista arvoista sijoittui hieman yli keskiarvon (4–5/7), mikä kertoo OmaStadin onnistuneen kokonaisuutena melko hyvin.

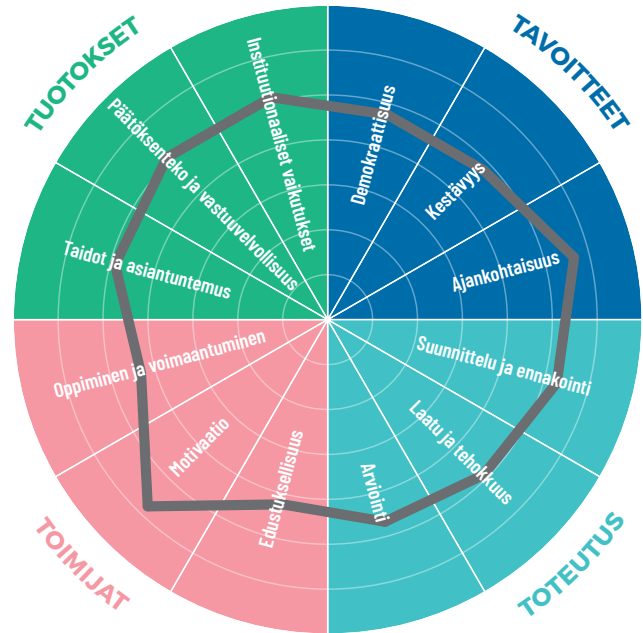
Yhdistys- tai järjestötoimijoiden näkemykset olivat muita kriittisempiä tutkakyselyn lisäksi myös lukuisissa hankkeen aikana käydyissä keskusteluissa. Asiantuntijoiden ja OmaStadi-työryhmän jäsenten arviot osallistuvasta budjetoinnista olivat taas hieman muita myönteisempiä. Kyselyssä nousee esiin myös poliittisten päättäjien epäilyt OmaStadin institutionaalisia vaikutuksia kohtaan (3/7), joka oli lähes yhtä kriittinen



## Yhdistys- ja järjestötoimijat



## Omastadi-työryhmä



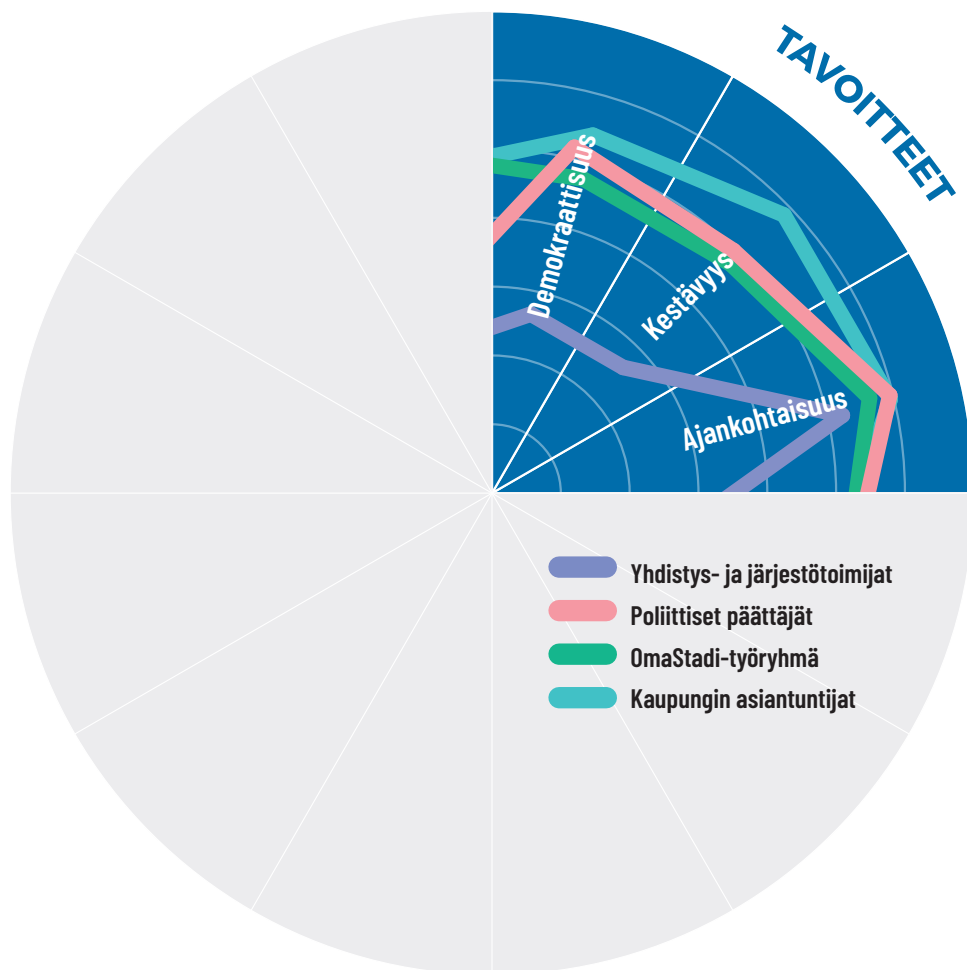
kuin yhdistys- ja järjestötoimijoilla. OmaStadin arviointiin päättäjät taas suhtautuivat selvästi muita myönteisemmin.

Arviointityön pyrkimyksenä on tukea oppimista ja tietoon perustuvaa kehittämistyötä. Tärkeitä oppimisen näkökulmia (Mulgan, 2018) ovat virheistä oppiminen, keinot prosessin tehostamiseksi sekä vaihtoehtoisten toiminta- ja ajattelumallien tunnistaminen. On myös tärkeää pohtia, miten prosessista karttuvalla tiedolla ja ideoilla voidaan tukea monipuolista kaupunkikehitystä, etenkin kun osallistuva budjetointi jatkuu Helsingissä useita vuosia.

Yhteisluomisen tutkan avulla varmistamme, että arviointiin saadaan riittävän monta keskeistä kriteeriä ja näkökulmaa, joiden avulla osallisuushankkeita voidaan

tarkastella kriittisesti ja kehittää. Tämä heijastaa samalla yhteiskunnan moniarvoisuutta. Esimerkiksi hallinnon edustajat korostavat tyypillisesti toteutuksen laadun ja tehokkuuden merkitystä (Yhteisluomisen tutkan kriteeri 5), kun taas hallinnon aloitteesta tehtyjä hankkeita kritisoivat painottavat usein demokratian merkitystä (kriteeri 1) ja arvioivat kaupungin harjoittamaa toimintaa tietystä demokratiadeaalista (esim. lähidemokratia, osallistuva demokratia, deliberatiivinen demokratia) käsin.

Luvuissa 4–7 syvennymme tarkastelemaan OmaStadia neljällä tutkan pääulottuvuudella: tavoitteet, toteutus, toimijat ja tuotokset. Luvussa 8 vedämme yhteen keskeiset tulokset ja esitämme suosituksia toiminnan kehittämiseksi tulevaisuudessa.



## 4 Tavoitteiden arviointi



OmaStadi 2018–2019 toteutettiin osana Helsingin kaupungin uutta osallisuusmallia. Mallin pyrkimyksenä on kuntalaisten osaamisen ja asiantuntemuksen hyödyntäminen kaupungin palveluiden kehittämisessä sekä kuntalaisten omaehtoisen toiminnan mahdollistaminen ja yhdenvertaisten osallisuusmahdollisuuksien luominen (Kaupunginhallitus, 37/2018). OmaStadin tavoitteena on 1) kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen, 2) yhdenvertaisuuden edistäminen ja 3) ymmärryksen lisääminen kunnan toiminnasta (Kaupunginkanslia, 2018). Hankkeen

nettisivulla (Osallistuva budjetointi 2018-2019) pyrkimyksenä on mainittu yleisesti ”ideoita ehdotuksia ja tehdä reiluja suunnitelmia, jotka hyödyttävät monia.”

Virallisissa dokumenteissa määriteltiin myös periaatteet ja säännöt, joiden puitteissa tavoitteisiin pyritään (kuvio 4.1). Keskeisiä periaatteita ovat toimeenpanon läpinäkyvyys ja dialogisuus, kaupungin arvojen ja strategisten päämäärien edistäminen (toimivuus, viihtyisyys, elinvoimaisuus, turvallisuus ja yhteisöllisyys) sekä syrjään jäävien ryhmien osallisuuden tukeminen (Kaupunginhallitus, 37/2018). Lähtökohtaisesti kaikki ehdot täyttävät ehdotukset otettiin mukaan äänestykseen.

KUVIO 4.1 **OmaStadin tavoitteet ja keinot****Periaatteet**

- Toimeenpanon läpinäkyvyys
- Dialogisuus
- Kaupungin arvojen ja strategian mukaisuus
- Syrjään jäävien ryhmien tukeminen
- Kaikki ehdot täyttävät ehdotukset pyritään viemään äänestykseen

**Säännöt**

- Minimissään 35000 euron budjetti per ehdotus
- Suurpiirikohtaisesti maksimissaan noin 300 000–600 000 euron budjetti
- Ei pysyvää henkilöstöä tai muuta pysyvää toimintaa
- Suomen lainsäädännön ja kaupungin toimivallan puitteissa

**Toimeenpano**

- Kaupunkilaisten ideoiden keruu
- Yhteiskehittäminen
- Stadiluotsit
- Pelillistäminen

**Tavoitteet**

- Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen
- Yhdenvertaisuuden edistäminen
- Ymmärryksen lisääminen kunnan toiminnasta

### 4.1 Demokraattisuus

OmaStadin kehittämiseen on voimakas tahto ja kaikki haastateltavat pitivät osallistuvan budjetoinnin edistämistä tärkeänä tavoitteena. Äänestysvaiheen palautekyselyssä (N=390) kokonaisuutta arvioitiin myönteisesti (kuva 4.2): vastanneista 86 % oli halukas osallistumaan jatkossakin ja 88 % oli sitä mieltä, että osallistuva budjetointi on tervetullut uusi osallistumisen ja vaikuttamisen keino.

#### 4.1.1 Osallistuva budjetointi tukee demokratiakasvatusta

*Olisi tärkeää, että Osbu edistäisi aktiivista kansalaisuutta ja osallistumista yhteisten asioiden hoitoon. Kyllä sillä on oma paikkansa, jos sitä kehitetään ja pidetään mediassa, muunnetaan hyvien ja huonojen tulosten perusteella.*

– JÄRJESTÖTOIMIJA

Osallistuva budjetointi poikkeaa olennaisesti perinteisestä toimintamallista, jossa vaaleilla valitut päättäjät tekevät poliittiset aloitteet ja päätökset kaupungin asiantuntijoiden huolehtiessa niiden toimeenpanosta. Kuten minkä tahansa uuden toimintatavan omaksuminen, myös osallistuvan budjetoinnin kautta vaikuttaminen vaatii oppimista. Mutta kenen pitäisi oppia ja mitä?

Haastatteluista välittyvä vahva kuva siitä, että OmaStadi voi opettaa demokraattista vaikuttamista niin asukkaalle, kaupungin asiantuntijoille kuin päättäjille tarjoamalla uudenlaisen kokemuksen poliittisesta neuvottelu- ja äänestysprosessista, erityisesti näihin ennestään tottumattomille. Omien ehdotusten yhteiskehittäminen yhdessä kaupungin asiantuntijoiden kanssa oli monelle kaupunkilaiselle silmiä avaava kokemus siitä, miten kompleksisia ja kalliita julkisiin tiloihin suunnitellut hankkeet voivat olla. Äänestysvaiheen palautteen perusteella OmaStadiin osallistuminen vahvisti kansalaispätevyyden (engl. political efficacy) tunnetta, joka on usein käytetty mittari osallistuvan demokratian vahvuuksista: 72 % osallistujista koki, että he voivat vaikuttaa kaupungin asioihin osallistumalla OmaStadiin ja 68 %:lla kiinnostus vaikuttaa kaupungin päätöksentekoon ja oman asuinalueen asioiden hoitoon kasvoi (kuva 4.2).

Koululaiset osallistuivat OmaStadiin aktiivisesti, joskin osallistumisessa oli merkittäviä eroja alueittain ja ikäryhmittäin. Lähes viidesosa OmaStadin äänistä (9290) oli peruskoulujen tai lukioiden oppilailta (Ahola, 2019), mikä vastaa tilastollisesti nuorten osuutta helsin-

kiläisistä. Nuorilla on ollut myös käytössä vuodesta 2013 osallistuvaan budjetointiin perustuva Ruutibudjetti (Ruutibudjetti, 2020). Arvioimamme kaikkia Helsingin asukkaita koskeva osallistuva budjetointi on kuitenkin sekä budjetilta huomattavasti suurempi että rahoituskohteiltaan laajempi kuin Ruutibudjetti. OmaStadi tarjoaa nuorille merkittävän väylän kaupungin päätöksentekoon osallistumiseen. Nuorisobarometrin mukaan nuorten kiinnostus vaikuttaa oman asuinalueensa suunnitteluun ja palveluihin on lisääntymässä ja nuoret toivovat myös enemmän suoria osallistumismahdollisuuksia (Myllyniemi, 2013). Osallisuus on kaikkien koulustaisten opetussuunnitelmassa ja OmaStadi on luonnollinen sisältö opetussuunnitelman toteuttamiseen. Koulut voisivat ottaa ohjelmaansa entistä laajemmin OmaStadissa vaikuttamisen, jolloin osallistuvasta budjetoinnista tulisi entistä vahvemmin nuorten äänikanava.

Kaupungin asiantuntijoille OmaStadi tarjosi uudenlaisen tutustumisväylän vuorovaikutukseen. Pitkän linjan kaupunginvaltuutettu (SKP), nykyinen kansalaistoimija Yrjö Hakanen summaa osuvasti useissa palautteissa huomioidun ristiriidan:

*”Edustuksellinen demokratia sanan ‘vaali’ merkityksessä tunnustetaan, mutta itsehallinnollinen demokratia on selvästi osalle virkamieskunnasta ihan vieras ajatus, vaikka sekin perustuu kuntalakiin.”*

Erityisesti OmaStadi Raksoissa kaupungin asiantuntijat olivat suorassa vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa. Aiemmissa osallistuvan budjetoinnin arvioinneissa (Hurme, 2018) on todettu, että tällaiset kohtaamispaikat ovat erityisen arvokkaita, sillä parhaimmillaan ne lisäävät asukkaiden, päättäjien ja kaupungin asiantuntijoiden välistä vuoropuhelua ja yhteisymmärrystä. Apulaispormestari Anni Sinnemäen mukaan Raksoilla kaupungin asiantuntijat olivat suorassa vuorovaikutuksessa kaupunkilaisten kanssa ja törmäsivät siten ”suunnittelun ja kaupunkilaisten ehdotusten ajoittaisiin jänniteisiin ja toisaalta sitten ehkä hyvässä mielessä myös näiden logiikoiden keskinäisen ymmärryksen lisäämiseen.”

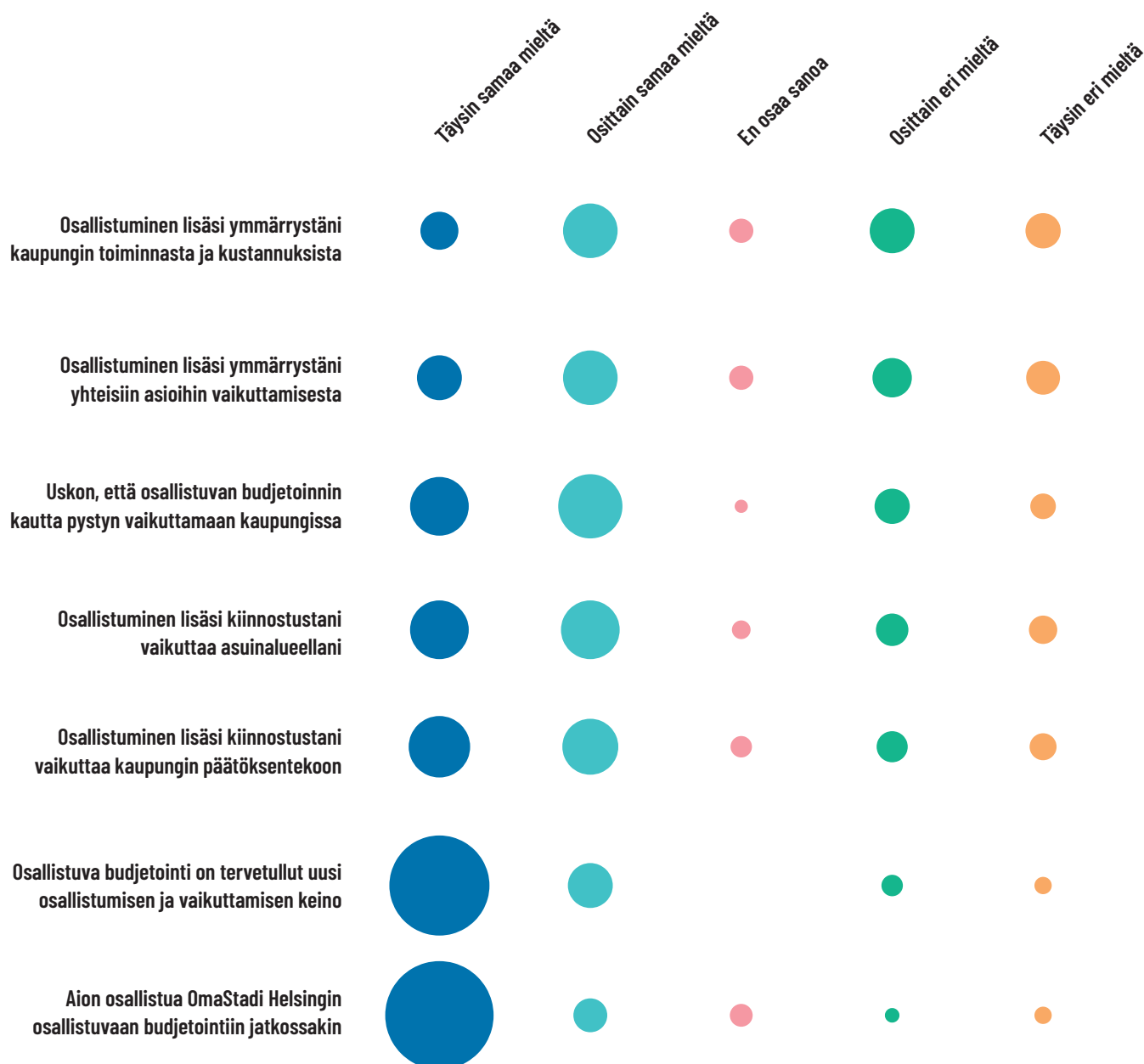
#### 4.1.2 Yhdenvertaisuus ei toteudu

*Parempiosaisten puuhastelua.*

– KANSALAISPALAUTE

Helsingin kaupungin (2020) laatiman palvelujen yhdenvertaisuussuunnitelman (2020–2021) mukaan

KUVIO 4.2 **Äänestysvaiheen palautekysely (N=390)**  
**OmaStadista kokonaisuutena**



yhdenvertaisuuden esteinä voi olla esimerkiksi alkuperä ja kansalaisuus, kieli, uskonto ja vakaumus, mielipide ja poliittinen toiminta, perhesuhteet, terveydentila ja vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen ja muut syyt, kuten taloudellinen ja alueellinen eriarvoisuus. OmaStadin yhtenä keskeisenä tehtävänä on yhdenvertaisuuden edistäminen. Arviointimme perusteella yhdenvertaisuuden tavoite jäi kauas toteutumisesta ja herätti ristiriitoja.

Äänestysvaiheen kyselyssä (N=390) aihe herätti eniten keskustelua ja huolta. Kyselyn avoimessa palautteessa lähes 24 % kommenteista liittyi yhdenvertaisuuteen (kuvio 4.3).

Palautteissa nousi selkeästi esille neljä eri kohderyhmää, joiden yhdenvertaisuuteen tai osallistumiseen kiinnitettiin huomiota: *lapset ja nuoret* (17 %), *syrjäytyneet* (11 %), *vanhukset ja terveyshäiriöiset* (9 %) sekä *maahanmuuttajat, ulkomaalaiset ja vieraskieliset* (5 %). Lisäksi esille nostettiin *alueiden sisäinen ja välinen epätasa-arvo* (ks. myös luku 6.1 Edustuksellisuus). Lasten ja nuorten osalta palaute oli pääosin positiivista, kuitenkin äänestymahdollisuutta toivottiin myös kahtatoista vuotta nuoremmille. Syrjäytymisen yhteydessä pohdittiin, että syrjäytetyt ja esimerkiksi velkaantuneet saattavat jäädä prosessista sivuun, koska heillä on rajoitetut mahdollisuudet äänestää verkossa (äänestäminen onnistui myös henkilötodistuksella kirjastoissa, asukastaloissa ja palvelukeskuksissa ennalta ilmoitettuna aikoina, mutta tieto tästä ei ollut tavoittanut kaikkia). Vanhuksia koskevassa palautteessa korostui verkkoalustan käytön vaikeus ja viestinnän puute: *”Kerrottiinko näistä asioista kouluissa, vanhainkodeissa, baareissa ja alueen uutisissa?”* Myös huoli maahanmuuttajien, ulkomaalaisten ja vieraskielisten osallistumisesta nostettiin esille: ensimmäisellä kierroksella ehdotukset olivat lähinnä suomeksi.

Avoimista palautteista välittyi huoli siitä, että nykyisellään prosessi suosii jo valmiiksi hyväosaisia, eikä syryään jääviin ryhmiin kiinnitetä tarpeeksi huomiota. Viestinä oli, että ehdotusten tulisi lisätä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti koko alueen ja kaikkien sen asukkaiden hyvinvointia, ei ”jotakin kuppikuntaista hanketta”:

*Olin alusta saakka tätä mieltä: kun valinta tapahtuu äänestysten perusteella, tästä hyötyivät aktiivisten ihmisten alueet, joihin on keskittynyt paljon sosiaalista pääomaa. Tässä voittivat ne, jotka osaavat kampanjoida, ajaa asioita ja joilla on tietoa, taitoa ja verkostoja saada ihmisiä ympäri kaupunkia äänestämään omaa hanketta.*

– KANSALAISPALAUTE

Toisaalta, väliraportissamme (Rask ym., 2019) ehdotusten analyysi osoitti, että valtaosa niistä (n. 73%) oli kaikille kohdistettuja: kaupunkilaiset ehdottivat palveluita, jotka ovat tasapuolisesti kaikkien saavutettavissa.

Haastatteluissa ilmeni yhdenvertaisuuden edistämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvä jännite. Tätä valottavat hyvin näkemykset 1996 perustetusta ja 2017 lakkautetusta lähiöprojektista ja -rahastosta, josta vapautuneet varat siirrettiin osallistuvan budjetoinnin

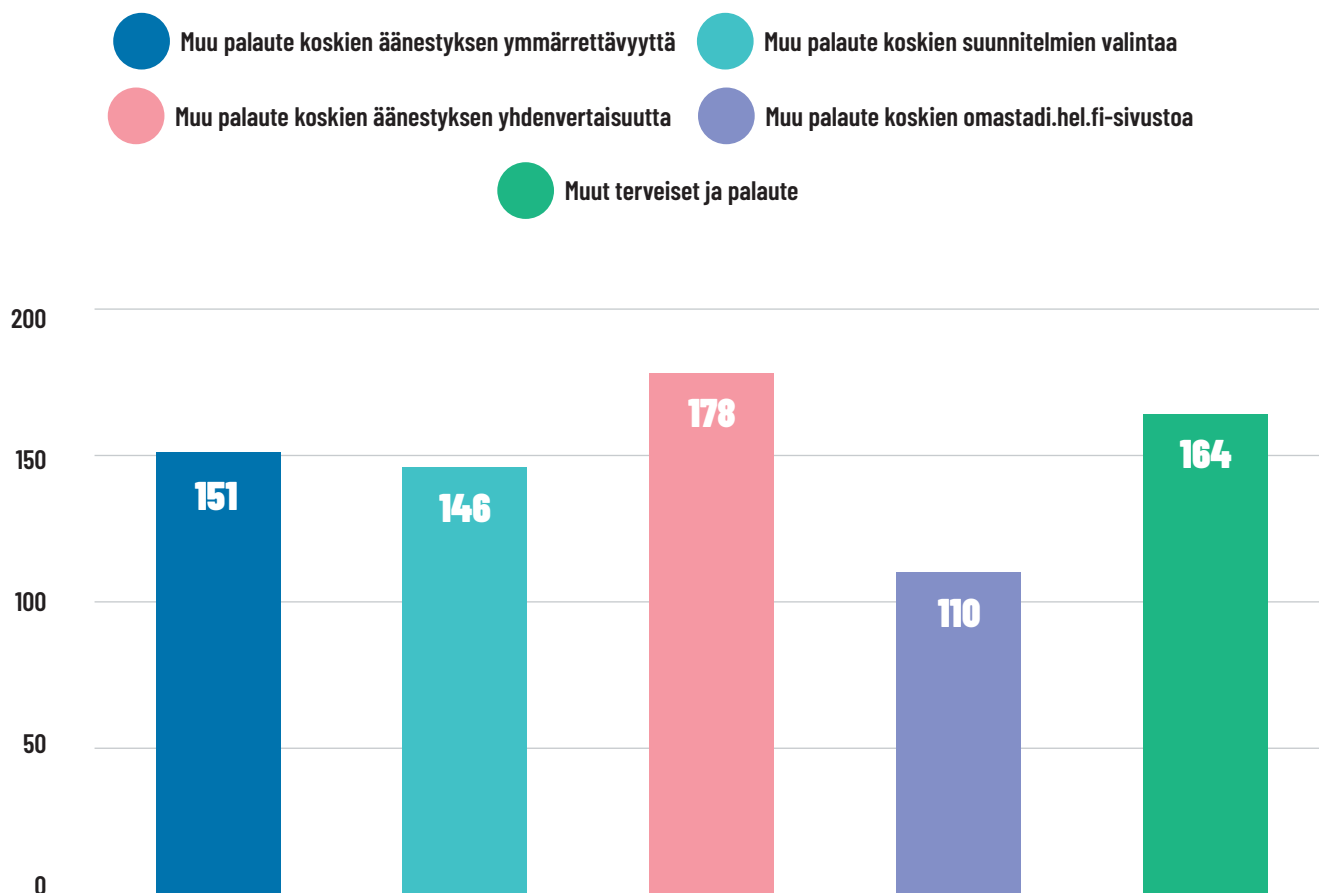
### Infoboksi 4.1

## Osallistuvan budjetoinnin kilpailevat logiikat ja demokratiamallit

Cabannesin ja Lipietzin (2018) mukaan osallistuvalla budjetilla on erilaisia kilpailevia logiikoita. Alunperin osallistuva budjetointi toimi poliittisen reformin strategiana, jolla kehitettiin radikaalisti uudenlaista demokratiaa, esimerkiksi Brasiliassa. Sittemmin osallistuva budjetointi on kasvatanut suosiotaan myös hyvänä hallintotapana, jolla kehitetään uusia suhteita kansalaisten ja viranhaltijoiden välille ja asetetaan uusia poliittisia prioriteetteja toteutettavaksi. Nämä piirteet korostuvat esimerkiksi Pariisin ja New Yorkin malleissa. Osallistuva budjetointi taipuu myös teknokraattisen johtamisen työkaluksi – esimerkiksi Saksan Solingenissa sen avulla toteutettiin budjettileikkauksia, kansalaisten äänestäessä kohteista.

Osallistuvaan budjetointiin liitetään myös erilaisiin demokratiamalleihin, kuten suora, osallistuva, lähi-, verkko- ja deliberatiivinen eli keskusteleva demokratia. Sintomerin ym. (2012) mukaan erilaisten mallien puitteissa toteutetut osallistuvan budjetoinnin prosessit eroavat toisistaan tavoitteiltaan, valtasuhteiltaan, säännöiltään ja periaatteiltaan.

### KUVIO 4.3 Avoimen palautteen (N=749) jakautuminen kysymysluokkiin



toteutukseen (Kaupunginhallitus, 40/2017). Lähiörahasto pyrki syrjäytymisen ehkäisyyn alueellisesti kokonaisvaltaisella parantamisella ja peruskorjauksilla. Kohteina olivat muiden muassa Myllypuro ja Kontula. Haastateltujen päättäjien mukaan lähiörahasto lakkautettiin varsin perustellusti, koska ”tulokset eivät olleet niin häikäiseviä” ja ohjelma koettiin kankean virkamiesvetoiseksi. Pitkän työuran kyseisillä alueilla tehnyt Eeva-Liisa Broman on eri mieltä:

*Lähiörahastoa ei olisi missään tapauksessa saanut pistää osuun. Helsinki on Suomen varakkain kunta, sen ei olisi tarvinnut lopettaa lähiörahastoa. Se oli mielestäni tappio segregaatiossa vastaiselle työlle ihan selvästi. Sehän on nimenomaan*

*investointirahaa, jota erityisesti tarvittaisiin esikaupungeissa.*

Osallistuvan budjetoinnin säännöt kieltävät pysyvän henkilöstön palkkaamisen ja rajaavat toiminnan lyhytaikaiseksi. Tämä rajoittaa moniin kunnan peruspalveluihin – kouluihin, terveydenhuoltoon, päiväkotiin ja asumiseen – vaikuttamista. Pahimmillaan nykyisten pelisääntöjen koetaan ohjaavan ehdotuksia lähinnä kaupunkiympäristön toimialan ”viheristutuksiin”. Sosiaali- ja terveystoimen apulaispormestari Sanna Vesikansa kommentoi vaikutuksia:

*Palveluiden näkökulmasta haasteena on, että jo alussa määriteltiin, että osulla ei saa palkata vakituisia työntekijöitä.*



Kyllähän se heti rajasi pois hankkeita ja ohjasi infrainvestointeihin. Jatkossa pitäisi tarkastella, halutaanko yksinomaan investointeja – nekin ovat tärkeitä, mutta silloin suljetaan helposti palveluiden muu kehittäminen pois.

Vaikka pysyvien kulujen välttäminen on hyvin tyypillistä osallistuvassa budjetoinnissa maailmanlaajuisesti, niitä kuitenkin käytännössä väistämättä syntyy. OmaStadin ensimmäisellä kierroksella toteutukseen äänestettyjen hankkeiden ensimmäisen vuoden arvioidut ylläpitokulut ovat toimialojen tekemän arvion mukaan noin 200 000 – 300 000 euroa (Kaupunginkanslia, 2020).

Osallistuva budjetointi koskettaa useita yhdenvertaisuuskeskustelun kipupisteitä. Hankkeessa tulisikin artikuloida paremmin, miten yhdenvertaisuutta pyritään edistämään. Riittääkö yhdenvertaisuuden edistämiseksi, että tuetaan OmaStadi-prosessiin osallistumista mutta hoidetaan syrjäytymiseen liittyvät ongelmat muilla poliittikkainstrumenteilla? Vai lähdetäänkö rohkeasti kasvattamaan jaossa olevaa budjettia ja muuttamaan prosessin sääntöjä siten, että myös syrjäytymistä ylläpitäviin rakenteellisiin ongelmiin voidaan puuttua?

### 4.1.3 Lähidemokratia vaatii aikaa ja pitkäjänteisyyttä

*Kun ei ole pitkäjänteisyyttä ja edustuksellisuuttakin vain tietyllä tavalla eikä läheisyyttä tuovaa elintä tai foorumia, aloitteet jäävät erillisiksi. [...] Osallisuuden kannalta tarvitaan yhdistelmä, jossa yksilöt ja ryhmät voivat vaikuttaa suoraan mutta joka ei edellytä pysyvää tai pitkäaikaista sitoutumista. Tarvitaan joku foorumi – ei välttämättä vaaleilla valittu – mutta jollain tavalla mielekkään alueen puitteissa asukkaiden omaksi kokema ja muodostama. Ei riitä, että kaupunginvaltuusto nimeää muutaman valtuutetun kaupunginosiin ja sanoo, että se on siinä.*

– YRJÖ HAKANEN, KANSALAISTOIMIIJA, SUOMEN KOMMUNISTINEN PUOLUE

*Jossain muualla maailmassa on tällamoista hyvin suoran demokratian tyyppistä – tai suoraa mutta ei demokratiaa, vaan vaikuttamista. Mun mielestä linjan pitäisi olla pohjoismaisen demokratian vahvistaminen kokonaisuutenaan. Miten sitten asukastoiminta siinä rinnalla sopii siihen? Mun mielestä paras esimerkki on melkein tuo Vetoa ja Voimaa Melunkylään -verkosto, jossa on elementtejä, joita voisi vähän systemaattisemminkin kaupungissa lähteä luomaan, eli tuoda samoihin pöytiin päättäjät ja asukkaat. Se on oikeasti*

### Infoboksi 4.2

## Kansainvälisiä esimerkkejä osallistuvan budjetoinnin suuruusluokista

Osallistuvassa budjetoinnissa summat vaihtelevat paljon – Helsingissä jaettavaa on 6,78 € asukasta kohti. Summa on hie-man suurempi kuin New Yorkissa, jossa jaettavaa on noin 4,2 € asukasta kohti. Pariisissa (45 €) ja Madridissa (36 €) summat asukasta kohti ovat huomattavasti suurempia. Pariisin osallistuvaan budjetointiin on varattu vuosille 2014–2020 500 miljoonaa euroa. Maailmanlaajuisessa vertailussa suurimmat summat jaetaan Brasi-liassa. Esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin kotikapungissa, Porto Alegressa, jaettiin 21 % koko kaupungin budjetista vuonna 1999 osallistuvan budjetoinnin kautta ja Bello Horizontessa vastaavana aikana 50% kaupungin budjetista (World Bank, s. 3). Summaa tärkeämpää on monen osallistujan mielestä kuitenkin se, että hankkeet vastaavat osallistujien tarpeisiin, joihin ei muuten kiinnitettäisi huomioita (Cabannes, 2015).

*yhteistyötä eikä semmoista vastakkainasettelua. Haasteena siinä on tietysti se, mikä mua on hämmästyttänyt, että päät-täjiä tuo asia ei kiinnosta enempää.*

– RISTO RAUTAVA, KAUPUNGINVALTUUTETTU, KOKOOMUS

Haastatteluissa nousi esiin voimakas tarve kehittää osallistuvaa budjetointia osana lähidemokratiaa. Puoluerajat ylittäviä perusteluita olivat sekä paikallisen ja alueellisen tason asiantuntemuksen ja ymmärryksen välittymisen ehdotuksiin että kehitystyön jatkuvuuden vahvistaminen yksittäisten hankkeiden sijaan.

Osallistuvaa budjetointia on maailmalla kehitetty eri-



laisten kilpailevien logiikoiden ja demokratiamallien pohjalta (infoboksi 4.1). Helsingin erityispiirteenä voidaan pitää vahvaa tukea juuri lähidemokratian vahvistamiseen. Tätä voidaan ehkä kutsua askeleeksi ”brasilialaiseen” suuntaan, jossa osallistuva budjetointi on osa laajempaa paikallistason politiikkaprosessia. Haastateltavat kytkivät paikallistason vahvistamisen myös mahdollisuuteen saada ihmiset paremmin mukaan ideoiden toimeenpanoon.

## 4.2 Kestävyys

*Tässä mittakaavassa, niin onhan tämä puuhastelua. Jos puhutaan lähidemokratiasta, niin me puhutaan ihan erilaisista prosesseista, erilaisesta vaikuttamisesta, erilaisesta budjetoinnista ja rahoista, ihan eri mittakaavassa. Tässä mittakaavassa tämä on jätskikauppaa ja puuhastelua.*

– MIKKO AHO, TOIMIALAJOHTAJA, KAUPUNKIYMPÄRISTÖ

Arvioimme seuraavassa OmaStadin kestävyyttä taloudellisesta, ekologisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta. OmaStadia ei ole suoranaisesti kytketty kaupungin kestävän kehityksen ohjelmaan, joskin hanke mainitaan kaupungin tekemässä YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden seurantaraportissa (Helsinki, 2020) rauhan, oikeudenmukaisuuden ja hyvän hallinnon kehittämistä edistävänä toimena. Kytköksiä osallistuvaan budjetointiin voisi harkita avattavaksi nykyistä laajemmin.

### 4.2.1 Taloudellinen kestävyys: onko 4,4 miljoonaa riittävästi?

*Mä olin pari viikkoa sitten kaupungin johtoryhmässä esittelemässä tätä kokonaisuutta, niin siinä joku pormestari sanoi, että tämä raha mahtuu soten virhemarginaaliin...*

– JOHANNA SEPPÄLÄ, OSALLISUUS- JA NEUVONTAYKSIKÖN PÄÄLLIKKÖ, KAUPUNGINKANSLIA

OmaStadissa jaettava 4,4 miljoonan euron summa on Suomen kuntakentässä ennennäkemättömän suuri. Esimerkiksi samaan aikaan toteutetussa Vantaan kaupungin Meidän Korso -osallistuvan budjetoinnin hankkeessa jaettava summa, 15 000 euroa, jäi alle OmaStadin hankkeiden minimibudjetin. Haastatelemamme kaupunkiaktivisti Jaakko Blombergin mukaan OmaStadissa jaettavat summat ovat monille toimijoille tähtitieteellisiä: *”Ei tajuta, että kaupunkiaktivistijengi tekee ihan nollalla*

*tai muutamalla tonnilla ja siihen verrattuna 4,4 miljoonaa on ihan järjettömän iso summa.”* Kansainvälisesti vertaillen summa, joka vastaa noin promillea kaupungin budjetista, on kuitenkin pieni suhteessa esimerkiksi Pariisiin ja Madridiin, joissa osallistuvalla budjetoinnilla jaetaan noin prosentti kaupungin budjetista (infoboxi 4.2). Toisaalta useimmat haastatellut pitivät nykyistä budjettia liian pienenä: *”Käydä äänestämässä nolla pilkku jotakin promillen osan budjettia. Loppubudjetti ja kaikki ne tärkeät asiat on jossain muualla”.*

### Infoboksi 4.3

#### Esimerkkejä osallistuvan budjetoinnin temaattisista painopisteistä

Osallistuvassa budjetoinnissa on eri maissa määritelty painotuksia, joilla pyritään edistämään kaupunkien kestävyyttä monipuolisesti. Lissabonissa on pyritty tukemaan ekologistia ideoita (Southpole, 2019); New Yorkissa ja Pariisissa on tuettu sosiaalista kestävyyttä panostamalla nuorten osallisuuden ja demokratiakasvatukseen kouluissa ja Portugalissa osallistuva budjetointi käynnistettiin keskittymällä kansallisesti tärkeisiin politiikkateemoihin (Centre for Public Impact, 2018) kuten kulttuuri, maatalous, tiede, kasvatus ja aikuiskoulutus. Cabannes (2020) on tutkinut 15:tä ilmastomuutoksen torjuntaan suunnattua osallistuvan budjetoinnin hanketta. Näitä on toteutettu muiden muassa suurissa metropoleissa, kuten Taipeiissa (Taiwan) ja Semarangissa (Indonesia), suurkaupungeissa, kuten Yaoundéssa (Kamerun), Bordeaux'ssa (Ranska), Sand Pedro Garzassa (Meksiko) ja Pembassa (Mosambik) sekä lukuisissa pienemmissä kaupungeissa ympäri maailmaa.

Arviointimme perusteella OmaStadin maltillinen kasvattaminen on monesta syystä perusteltua:

- Osallistuva budjetointi tukee kaupunkilaisten omaehtoista toimintaa.
- Budjettia kasvattamalla voidaan toteuttaa merkittäviä hankkeita.
- Budjetin kasvattaminen voi vähentää kilpailua alueiden välillä, kun jaettavaa on enemmän.
- Prosessi on niin raskas ja kallis, että sitä ei ole mielekästä käyttää ”karkkirahojen” jakamiseen.

Kukaan haastatelluista asiantuntijoista tai päättäjistä ei kuitenkaan esittänyt nopeaa budjetin kasvattamista. Se nähtiin ajankohtaisena vasta, kun toimintatavat ja prosessi ovat riittävän kehittyneet. Kaupungin osallisuus- ja neuvontayksikön päällikkö Johanna Seppälä

### Infoboksi 4.4

#### Esimerkkejä innovatiivisista suunnitelmista, jotka äänestettiin toteutettaviksi

Eräs innovatiiviseksi luokittelemamme ehdotus, joka päättyi rahoitettavaksi oli Kaakkaisen suurpiirin ”Vartiosaaren aurinkosähkölautta Reposalmeen”. Hankkeen budjetti oli 110 000 €, ja se valittiin toteutettavaksi 1626 äänellä. Hankkeen tiivistelmä:

*Kokeillaan kesäaikana liikennöintiä Reposalmen yli pienellä, noin 12 henkeä kantavalla lautalla, joka toimii aurinkosähköllä. Palkataan veneenkuljettajan pätevyyden omaava lautturi. Tehdään toteutuskelpoinen jatkosuunnitelma yhteistyössä alan yritysten ja ideointiin osallistuneiden vapaaehtoisten kanssa.*

Muita rahoitettavaksi (Osallistuvan budjetoinnin seuranta, 2019–2020) päätyneitä ja innovatiivisiksi luokiteltuja ehdotukset olivat ”Liikuteltava esiintymiskatos ja tekniikka”, ”Turvallinen koulureitti” sekä ”Kaupungin parhaat paikat: löydä, ihastu ja vinkkaa kaverille!”

visioi: ”Kymmenen vuoden syklissä meidän tulisi päästä ehdottomasti siihen, että enää ei ole Omastadia, vaan prosenttiperustainen malli, jossa toimialojen budjetista joku osuus tehdään suoraan osallistuvan budjetoinnin kautta.” Toisaalta Kokoomuksen kaupunginvaltuutettu Risto Rautava piti nykyistä kokoluokkaa riittävänä, koska osallistuvasta budjetoinnista puuttuu poliittinen kokonaisharkinta ja koska rahat menevät etupäässä tahoille, jotka jo ennestään saavat äänensä kuuluviin.

#### 4.2.2 Ekologinen kestävyys näkyy suunnitelmissa

Ekologisia tavoitteita OmaStadille ei asetettu. Tästä huolimatta ensimmäisen kierroksen ideoissa ympäristöasiat olivat koko kaupungin tasolla suunnitelmavaiheessa hyvin suosittu teema (17 %, kuvio 2.2). Alueitasolla ympäristöteemaan liittyi kuitenkin vain 6–8 % suunnitelmista ja se jäi esimerkiksi liikunnan ja ulkoilun jalkoihin. Temaattisella ohjauksella voitaisiin tukea merkittävästi ympäristökysymysten painotusta, kuten on tehty monissa kaupungeissa (infoboxi 4.3).

#### 4.2.3 Sosiaalinen kestävyys: OmaStadi ei ole syrjäytymisen vastaisen työn väline

Arviointiin osallistuneet tahot eivät näe osallistuvaa budjetointia työvälineenä syrjäytymisen ehkäisyyn vastaan (ks. luku 4.1.2). Hankkeen sosiaalista kestävyyttä voidaan parhaiten edistää varmistamalla, että OmaStadi-prosessi koetaan nykyistä yhdenvertaisempaan. Vähemmistökysymyksiä ja alueellista tasa-arvoa käsitellään luvussa 6.

### 4.3 Ajankohtaisuus

*Mä olisin ehkä toivonut jotain ihan uutta ja suurta ja semmoista, mitä ei olla mietitty laisinkaan, mikä ehkä ei sovi mihinkään lokeroon kaupungin toiminnassa.*

– SILJA BORGARSÐÓTTIR, KAUPUNGINVALTUUTETTU, RUOTSALAINEN KANSANPUOLUE

OmaStadi koetaan erittäin ajankohtaisena hankkeena (kuvio 3.2) kaikkien toimijoiden kesken (5,8/7) tutka-arvioinnin korkeimmalla pistemäärällä ja yli puoluerajojen. Ajankohtaisuutta voidaan arvioida sekä sisällöllisesti (Kykeneekö osallistuva budjetointi tuottamaan jotain uutta ja innovatiivista?) että ajoituksellisesti (Onko hankkeen ajoitus harkittu suhteessa muihin hankkeisiin ja tapahtumiin?).

### 4.3.1 Menestyneet innovaatiot arkisten ratkaisujen seassa

Yksi keskeisimpiä periaatteellisia kysymyksiä on, haetaanko osallistuvalla budjetoinnilla uusia innovatiivisia ratkaisuja vai pikemminkin parannuksia arjen infrastruktuuriin. Väliraportissa tekemämme analyysin perusteella eri alueiden ehdotuksista 2–6 % oli luonteeltaan innovatiivisia. Tämä vastaa innovaatioiden leviämistä koskevassa teoretisoinnissa esitettyä havaintoa, jonka mukaan noin 2,5 % väestöstä lukeutuu innovaattoreiksi, kun taas suuri enemmistö suosii tuttuja ja turvallisia ratkaisuita (Rogers, 1971). Vaikka innovatiivisiksi luokiteltujen ehdotusten määrä oli varsin pieni, on kiinnostavaa huomioda, että niistä neljä (9 %) päättyi rahoitettavaksi (infoboxi 4.4).

Haastatteluista välittyi lievä pettymys, että useimmat ehdotuksista olivat kovin arkisia: ”penkkejä, koirankakkapusseja, kukkia ja puita”. Toisaalta monista oli olennaista kuunnella, mikä asukkaille on kaupunkikehityksessä tärkeintä. Etenkin yhdistys- ja järjestötoimijat näkivät, että osallistuvan budjetoinnin suuntaa pitäisi kääntää juuri peruspalveluihin ja kaavoitukseen, joissa kaupunkisuunnittelun tärkeimmät ratkaisut tehdään. Koska osallistuva budjetointi on kuitenkin raskas, hidas ja kallis tapa jakaa rahaa peruspalveluihin, on tärkeää pohtia, miten sillä voidaan parantaa kaupungin budjetin kohdentamista. Mahdollisuuksia on monia. Eräs kiinnostava ajatus on, että osallistuvassa budjetoinnissa usein toistuvat ideat, kuten tekonurmikentät, voitaisiin huomioda ja ottaa vahvemmin osaksi kaupungin budjettia. Toinen mahdollisuus on, että myös rahoittamatta jääneet ideat otetaan jatkokesittelyyn jossakin toisessa yhteydessä. Tätä voitaisiin soveltaa erityisesti rohkeiden ja innovatiivisten ideoiden osalta. Kolmas mahdollisuus on hyödyntää kaupunkilaisten tuottamia ideoita myös aggregaattitasolla, kehittämällä ehdotusten pohjalta indikaattoreita ajassa muuttuvista kaupunkikehittämisen tarpeista.

### 4.3.2 Osallistuvan budjetoinnin vuosikello

OmaStadin ensimmäisen kierroksen toteuttamista leimasi kiire. Kaupungin sisäisesti keräämä palaute eri toimialoilta toi yksimielisesti esille, että osallistuvan budjetoinnin seuraavan kierroksen olisi hyvä olla kaksivuotinen, jotta hankkeiden valmistelulle ja yhteiskehittämälle jää riittävästi aikaa. Eräissä haastattelussa tuotiin vahvasti esiin, että osallistuvan budjetoinnin tulokset

### Infoboxi 4.5

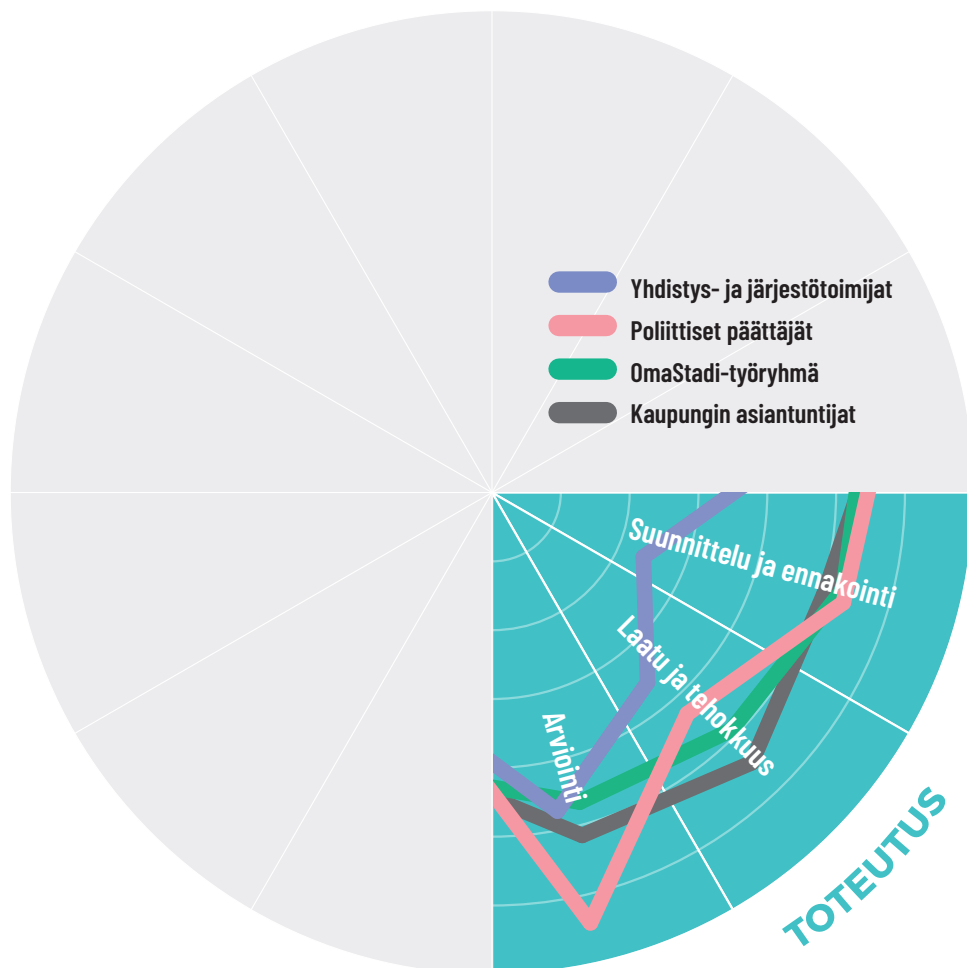
## Osallistuva budjetointi kriiseistä toipumisen työkaluna

Viimeaikaiset globaalit tapahtumat ovat osoittaneet, että osallistuvan budjetoinnin ydinajatus – kansalaisten esittämät ideat ja suora päätösvalta julkisten varojen kohdentamiseen – nähdään keinona demokratisoida poliittista päätöksentekoa myös kriisiaikoina. Viime aikoina Skotlannissa (PB Scotland, 2020) on korostettu osallistuvan budjetoinnin merkitystä Covid-19-pandemian kohtaamisessa etenkin paikallisella tasolla. Myös Yhdysvalloissa, Black Lives Matter -liikkeen vaikutuksella, on keskusteltu poliisien resurssien kohdentamisesta ja ehdotettu ”ihmisten budjettia” (engl. people’s budget; Bloomberg, 2020), jossa rahaa kohdennetaan asumiseen, kodittomien palveluihin, kansanterveyteen sekä pelastushenkilökunnan resursoimiseen.

kannattaisi julkaista elo–syyskuun vaihteessa, jotta rahoittamatta jääneitä hankkeita voitaisiin ottaa mukaan Helsingin kaupungin budjettineuvotteluihin heti syksyllä. Kaupunginhallituksen (16/2020) päätös siirtymisestä kaksivuotiseen sykliin tekee tämän mahdolliseksi.

Kaupungin varsinaisen budjetoinnin lisäksi relevantteja kytköksiä OmaStadille ovat muut rinnakkaiset hankkeet. OmaStadin ensimmäisellä kierroksella järjestettiin suunnittelutyöpaja Helsinki Design Weekillä, mikä on oiva esimerkki synergioiden hakemisesta.

Kansainvälisesti osallistuvaa budjetointia on käytetty myös kriisityökaluna vastaamaan äkillisesti ilmaantuviin haasteisiin. Tämä olisi mahdollista myös Helsingissä, kunhan sen käytännöt ja verkkoalusta saadaan vahvistettua vakaasti toimiviksi (ks. Infoboxi 4.5). Saa-mamme tiedon mukaan myös Helsingin covid-19-palautumisstrategiassa osallistuvan budjetoinnin tarjoamat mahdollisuudet korostuvat.



## 5 Toteutuksen arviointi

**O**sallistuvan budjetoinnin toteutuksessa on sekä rutiininomaisia että kompleksisia piirteitä. Rutiininomaisia tehtäviä ovat esimerkiksi ehdotusten ja suunnitelmien laatiminen yhtenäisellä rakenteella sekä Decidim-alustan käyttö äänestyksessä. OmaStadin ensimmäisellä kierroksella kaikki oli uutta, eikä yllätyksiltä voitu välttyä. Helsingin kaupunki joutui esimerkiksi korjauttamaan kymmeniä ohjelmistovirheitä, joita se löysi testatessaan Decidim-alustan kansainvälistä versiota (Kaupunginkanslia, 2020). Kompleksisuutta taas lisäsi prosessin laaja osallistujajoukko, jolla oli erilaisia tavoitteita ja toimintatapoja. Ehdotusten määrän ja sisäl-

töjen, äänestyksen reaaliaikaisen seurannan ja koulujen osallistumisen vaikutuksia prosessin eri vaiheissa oli myös vaikeaa ennakoida. Toteutuksen kannalta osallistuvan budjetoinnin kaltaiset prosessit vaativat navigointia tehokkaan operatiivisen johtamisen ja yllätyksiin sekä epävarmuuksiin sopeutuvan kompleksisuusjohtamisen välillä (ks. esim. Vartiainen ym., 2020).

Arvioimme tässä luvussa hankkeen toteutusta suunnittelun ja ennakkoinnin, laadun ja tehokkuuden sekä arvioinnin osalta. Kaupungin sisäisiä arvioita toimeenpanosta on koottu dokumentteihin ”Selvitys osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta 2018–2019” (Kaupunginkanslia, 2020) ja ”Yhteenveto osallistuvan budjetoin-

nin arviointi- ja palautetiedosta” (Osallisuus ja neuvonta, Helsingin kaupunki, 2020).

## 5.1 Suunnittelu ja ennakointi

Suunnittelun ja ennakkoinnin toteutuksessa keskeisiä kysymyksiä ovat hankkeeseen varatut resurssit, käytössä oleva asiantuntemus, prosessin aikatauluttaminen ja sopeutuminen yllättäviin tilanteisiin.

### 5.1.1 Paljonko resursseja tarvitaan 4,4 miljoonan euron jakamiseen?

*Meillä ei varmaan ole mitään näin hyvin resursoitua, näissä tapahtumissahan oli läsnä aivan poikkeuksellisen paljon henkilöstöä. Meillä oli ylipäänsä aivan valtava määrä henkilöstöä valjastettuna tähän työhön.*

– PIA PAKARINEN, APULAISPORMESTARI, KASVATUS JA KOULUTUS

OmaStadin toteuttamisessa näkyy selvästi kaupungin vahva sitoutuminen hankkeen toteuttamiseen ja siihen osoitetut resurssit. Henkilöresurssit ovat huomattavat: seitsemän stadiluotsin lisäksi hanke on työllistänyt tuntuvasti osallisuuden ja viestinnän sekä eri palvelujen asiantuntija- ja esimiestehtävissä työskenteleviä. Lisäksi toimialat ovat perustaneet sisäisiä ryhmiä koordinoimaan osallistuvan budjetoinnin valmistelua ja toimeenpanoa. Ulkopuolista asiantuntemusta on hankittu palvelumuotoilun, ohjelmistokehityksen, tietoturvan ja mediaseurannan tarpeisiin.

Merkittävistä panostuksista huolimatta OmaStadin toteuttamiseen ei varattu riittävästi resursseja (vrt. Jäntti ja Haveri, 2020). Esimerkiksi stadiluotsit, joiden toimenkuva oli kytketty koko uuden osallisuusmallin toteuttamiseen, joutuivat käyttämään noin 90 % työajastaan OmaStadi-hankkeeseen. Toimialoille hankkeiden arvioinnin ja suunnitelmien yhteiskehittämisen vaatima työmäärä näyttää tulleen täytenä yllätyksenä. Useat haastateltavat arvioivat, että 4,4 miljoonan euron jakaminen maksaa enemmän kuin jaettavana ollut summa.

Arviointia varten saimme käyttöömmme kaupunkiympäristön sekä kasvatuksen ja koulutuksen toimialojen sisäiset arviot resurssien käytöstä. Kaupunkiympäristön toimialan, jolle suurin osa ehdotuksista ja 59 % toteutukseen äänestetyistä suunnitelmista kohdistui, arvion mukaan vuoden 2018 alusta syyskuun 2020 loppuun työaikaa oli kulunut yli 6000 tuntia, eli lähes neljän henki-

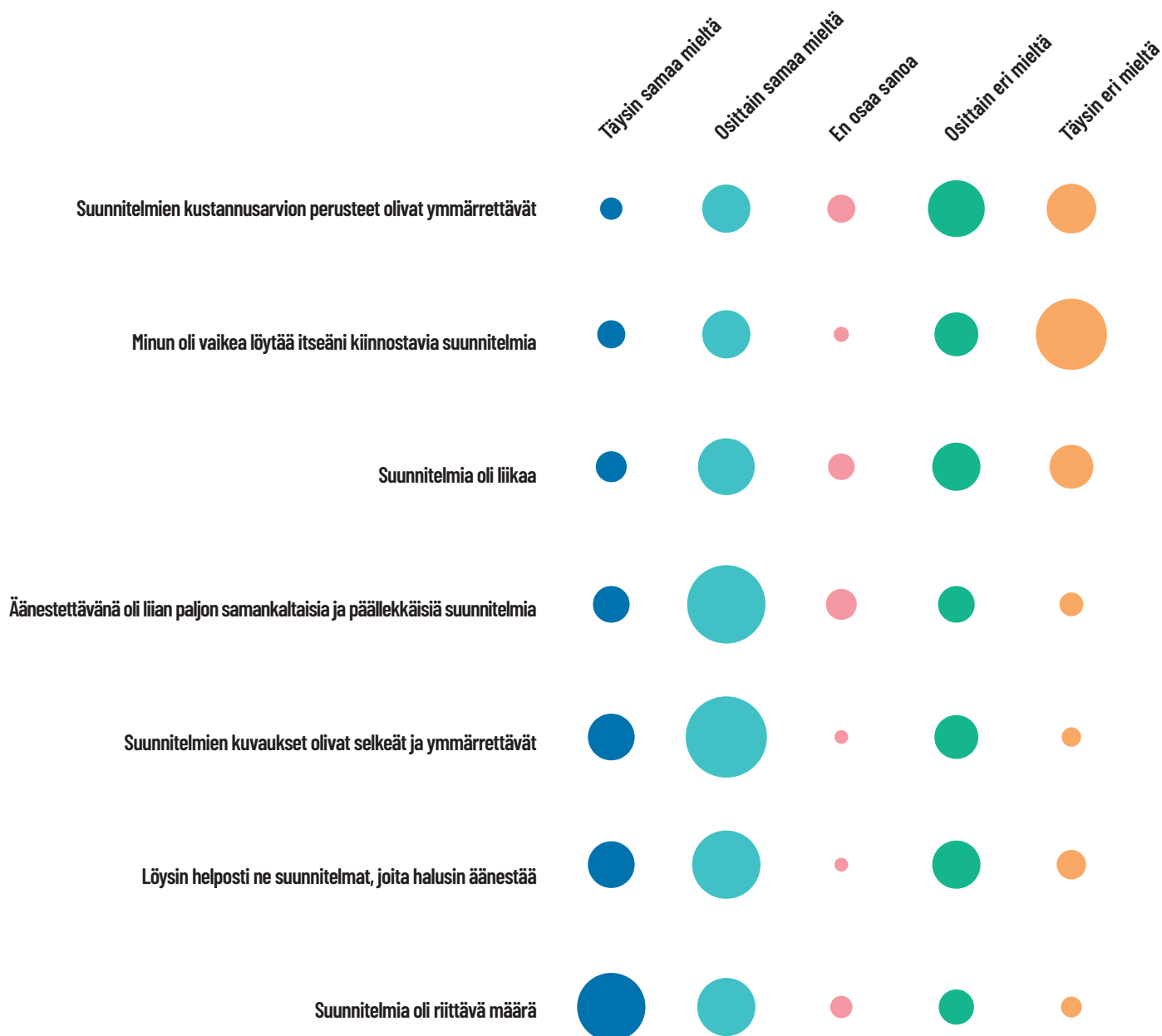
lötyvuoden verran. Tähän sisältyivät hanketta varten palkattujen päätoimisten koordinaattorien palkat. Eniten työtä tuotti arviointivaihe. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, jolle kohdistui 11 % toteutukseen valituista suunnitelmista, arvioi, että jo ennen äänestysvaihetta, vuoden 2018 alusta toukokuuhun 2020 mennessä, työaikaa oli kulunut yli 800 tuntia ei noin puoli työvuotta. Kahdelta muulta toimialalta emme saaneet arviota, mutta jos noin 7000 tuntia on tarvittu 70 %:n ehdotuksista käsittelyyn, voidaan arvioida, että toimialat ovat käyttäneet noin 10 000 tuntia eli yli 6 työvuotta ehdotusten ja suunnitelmien käsittelyyn. Toimeenpanovaihe on edelleen kesken. Kun tähän lisätään arvio OmaStadi-työryhmän työajasta, noin kahdeksan hengen työpanos kahden vuoden ajalta, on kyse yhteensä noin 22 työvuoden panostuksesta. Lukuun pitää lisätä myös edelleen jatkuvat kulut hyväksyttyjen suunnitelmien toimeenpanosta sekä esimerkiksi neljän apulaispormestarin hankkeeseen käyttämät työtunnit. Budjetti on kasvanut huomattavasti myös tapahtumien järjestämisen, ulkopuolisen osaamisen, markkinoinnin ja digitaalisten työkalujen hankkimisen sekä ylläpidon hankintojen osalta.

Nykyinen resursointi vaikuttaa toimialojen laskelmien perusteella riittämättömältä. Lisää työaikaa tarvitaan jatkossa ainakin seuraaville osa-alueille: a) perehtymiseen, sillä osa ehdotuksista on vaikeasti hahmotettavia ja kommentoinnin pitää olla oikeudenmukaista ja tasapuolista, b) kustannusten arviointiin, koska ideoiden laajuuden ja toteuttamisen vaativuuden hahmottaminen vaatii paneutumista ja c) myös toteuttamisvaiheessa tarvitaan lisää resursseja, koska osallistuva budjetointi on lisännyt toimialojen työmäärää.

Osallisuusinnovaatioiden käyttöönoton kustannukset ovat kansainvälisessä vertailussa usein korkeita eikä OmaStadi ole poikkeus. Rask ja kumppanit (2019) tutkivat 19:ää kansainvälistä kansalaisdeliberaatiohanketta, joiden toteuttamiskulut olivat 25–260 euroa osallistujaa kohden. Jos oletetaan, että OmaStadin hallinnoinnin kokonaiskulut ovat samat kuin jaetut 4,4 miljoonaa euroa, ja jaetaan tuo summa 50 000 äänestäjälle, kustannukset olisivat 88 euroa osallistujaa kohden. Vertaileva tutkimus osoittaa kuitenkin myös, että oppimiskäyrä seuraavilla kierroksilla on sangen jyrkkä ja toteutuksen kulut putoavat sen mukaisesti.

Demokratialla on aina hintansa. Jatkossa olisi tärkeää ennakoita vaaditut resurssit tarkemmin ja kehittää rutiineja, joilla resursseja käytetään tehokkaammin. On myös kyseenalaistettava aiempia rutiineja: esimerkiksi

KUVIO 5.1 **Palautekyselyn (N=390) kysymykset OmaStadi-suunnitelmien valinnasta**





yksityiskohtainen kustannusarviointi olisi mahdollista tehdä vasta toteuttamisvaiheessa ja kaupunkilaisia voitaisiin osallistaa alustavien arviointien tekoon.

### 5.1.2 Suunnitelmien yhdistämisessä luovittiin

Ehkäpä suurin yksittäinen haaste OmaStadin toteuttamisessa on ollut sen kireä aikataulu. Tämä ilmeni toimialojen antamasta palautteesta, jossa korostui tarve lisätä toteutuksen ja työnjaon ennakoitavuutta (Osallisuus ja neuvonta, Helsingin kaupunki, 2020). Kiire kuormitti myös kaupunginkansliaa, joka kantoi viime kädessä vastuun useimmista operatiivisista ratkaisuista.

Suunnitelmavaiheen suurin haaste oli lähes 1300 ehdotuksen kehittäminen helposti työstettäväksi määräksi suunnitelmia äänestystä varten. Sääntöjen kohta ”kaikki ehdot täyttävät ehdotukset pyritään viemään äänestykseen” olisi nostanut kokonaismäärän käytännössä liian suureksi – OmaStadissa päädyttiin luovimaan ehdotusten yhdistämiseen perustuva ratkaisu ja lopulta 41 % suunnitelmista koostui yhdistetyistä ehdotuksista (ks. luku 2.2.1).

Palautekyselyn (N=390) perusteella yhdistäminen koettiin kohtuullisen onnistuneeksi ratkaisuksi (kuvio 5.1). 71 % vastaajista piti arvioitavana olleita 352 suunnitelmaa riittävänä määränä. ”Suunnitelmia oli liikaa” -väite taas jakoi mielipiteitä: 44 % puolesta ja 47 % vastaan. Valtaosa (62 %) koki, että suunnitelmat olivat helposti löydettävissä, mutta monet niistä päällekkäisiä ja keskenään samankaltaisia (62 %). Kaupunginhallituksen (16/2020) tekemä OmaStadin seuraavan kierroksen linjaus, jonka mukaan samaan kohteeseen tai palveluun liittyvät ehdotukset yhdistetään, on perusteltu ratkaisuihin. Ensimmäisen kierroksen kokemus osoittaa suunnitelmien sopivan määrän: ehdotonta ylä- tai alarajaa ei kyselyn perusteella ole mahdollista asettaa, mutta tuntuva lisäys aiempaan tekee kokonaisuuden hahmottamisesta vaikeaa ja huomattavasti pienempi määrä saa kaipaamaan lisää vaihtoehtoja. Määrääkin tärkeämpää on kuitenkin suunnitelmien selkeys ja ymmärrettävyys (72 %), joka on tärkeä taata myös seuraavilla kierroksilla.

### 5.1.3 Asukkaat mukaan laatimaan kustannusarvioita

Kustannusarviovaihe kokonaisuudessaan tuotti erään hankkeen ikävimmistä yllätyksistä, sillä kaupungin esittämät hintalaput toteutukselle ylittivät monien osallis-

tujen käsityskyvyn. Alun perin toimialojen vastuulle langetettu kustannusarvioiden teko osoittautui myös oletettua hankalammaksi ja hitaammaksi:

*Nämä kustannuslaskelmathan oli siis sellaisia, että toimialat ilmoittivat systemaattisesti, että ‘en mä tiedä, ei tää kuulu mulle’. Lisäaikaa annettiin tosi monta kertaa mutta ei ollut sataprosenttisesti valmista vielä kesälomien jälkeenkään. Kaikki tämä toimialojen kanssa riitely on näkynyt esimerkiksi kustannuslaskemien laadukkuudessa.*

– JOHANNA SEPPÄLÄ, OSALLISUUS- JA NEUVONTAYKSIKÖN PÄÄLLIKKÖ, KAUPUNGINKANSLIA

Toimialoilla pyrkimys on johtajien mukaan ollut hyvä, mutta työtaakka selvästi ennakoitua suurempi:

*Me ei oltu osattu varata riittävästi resursseja niiden käsittelyyn ja sitten kun niitä yritettiin käsitellä jouhevammin, niin me saatiin kritiikkiä siitä, että kaupunkilaisia pitää kunnioittaa ja perustella perusteellisemmin, joka taas toi siihen lisäpainetta ja lisää aikatarvetta. Mutta lopulta meillä on nyt kaikki hankkeet organisoitu ja vastuuhenkilöt on nimetty ja toteutumista seurataan säännöllisesti ja reagoidaan, jos on jotakin häikkää. Aina meillä joskus nillitetään, mutta tehdään kuitenkin.*

– MIKKO AHO, TOIMIALAJOHTAJA, KAUPUNKIYMPÄRISTÖ

Kaupunkilaisten äänestysvaiheen kyselyn yhteydessä antamassa avoimessa palautteessa (N=749 kommenttia) kustannusten arviointia kritisoitiin läpinäkyvyyden puutteesta (43 % aiheita koskevista kommentteista) ja epärealistisen suurista kustannusarvioista (15 %). Myös kustannusarvioiden perusteluita pidettiin vaikeasti ymmärrettävinä (57 %, ks. kuvio 5.1). Sama kritiikki tuli voimakkaasti esille myös haastatteluissamme. Ratkaisuksi ehdotettiin, että kustannusarvioiden teko voisi olla vuorovaikutteisempi, ”kouluttautumis- ja oppimisprosessi siitä, mitä asiat maksavat”. Suosittelemme vahvasti, että osallistujat otetaan mukaan kustannusarvioiden tekoon.

### 5.1.4 ”Demokratiasta tulee kilpailu”

Onko demokratia neuvottelua vai kilpailua? OmaStadin tapauksessa molemmat näkökulmat tulivat voimakkaasti esiin. Kovimmat kamppailut käytiin Kaakkoisella ja Keskeisellä suurpiirillä aivan äänestyksen loppumetreille saakka. Kaakkoisella suurpiirillä vastakkain olivat

Aino Acktén huvilan kunnostukseen ja Herttoniemen liikuntapuiston uuteen tekonurmikenttään liittyvät suunnitelmat. Huvilan kunnostusta kannatti 2727 ja tekonurmen hankkimista 2710 kaupunkilaista, joten kilpailu oli äärimmäisen tiukka. Keskisellä suurpiirillä puolestaan voiton vei Arabianrannan tekonurmea koskenut ehdotus 2870 äänellä, kun taas rahoittamatta jäänyt Vallilan konepaja-alueen elävöittämistä koskenut ehdotus keräsi 2784 ääntä.

Kilpailuasetelma johti kiivaaseen kampanjointiin, joka kiihtyi äänestyksen viime tunneille saakka. Kilpailuasetelmaa kärjisti reaaliaikainen äänten näkyminen omastadi.hel.fi-portaalissa. Haastattelemamme kaupunkiaktivisti Jaakko Blombergin mukaan Vallilan konepajaan liittyvästä ehdotuksesta levitettiin väärää tietoa. Tähän kuului väite, jonka mukaan konepaja saisi rahoituksen äänestyksen lopputuloksesta riippumatta ja sen leimaaminen ”aikuisten juopottelupaikaksi”, jonka vaihtoehdoksi asetettiin lasten liikuntamahdollisuuksien tukeminen.

Kilpailun seurauksena äänestysaktiivisuus nousi Kaakkoisella ja Keskisellä suurpiirillä muita alueita huomattavasti suuremmiksi (kuvio 5.2). Kaakkoisen suurpiirin äänestysprosentti oli kolminkertainen verrattuna Itäiseen suurpiiriin.

Äänestysvaiheessa yllätyksiä aiheutti myös reaaliaikaisesti näkyvä tieto äänimäärästä, joka varmasti lisäsi kiinnostusta äänestystä kohtaan. Tämä johti kuitenkin vastakkainasettelujen lisäksi taktikointiin, jossa valintoja vaihdeltiin aivan äänestyksen viime hetkiin saakka. Seurauksena paikan päällä äänestäneet joutuivat eriarvoiseen asemaan, koska vain verkkoalustalla äänestäneet pystyivät vaihtamaan äänestämäänsä kohdetta. Asia ilmeni myös kansalaispalautteessa:

*”Äänestys ei ollut yhdenvertainen, sillä tietokoneita ja pankkitunnuksia tai mobiilivarmennetta käyttävillä oli laajempi osallistumismahdollisuus kuin ei-netillisillä. Toisin kuin kirjastoissa tai muissa julkisissa paikoissa äänestävillä, omilla laitteillaan äänestävillä oli myös mahdollisuus palata äänestämiseen ja vaihtaa ääniään niin halutessaan. Nykyinen malli siis asettaa netittömät ja älylaitteettomat eri asemaan kuin netilliset ja älylaitteelliset.”*

Äänestysvaihetta koskevassa avoimessa palautteessa (N=749) hienoinen enemmistö kaupunkilaisista (56 %) vastusti äänimäärien näkymistä. Tärkeimpänä syynä oli, että se ohjasi äänestyskäyttäytymistä sekä mahdollisti taktikoinnin (45 %). Palautteissa nostettiin myös esille, etteivät ihmiset, etenkin äänestyksen loppuvaiheessa,

enää valinneet äänestyskohteitaan kaikkien suunnitelmien joukosta, vaan äänestivät niitä, joilla oli jo valmiiksi hyvä sijoitus.

Kaupunginhallitus (16/2020) päätyi kuitenkin jatamaan käytäntöä OmaStadin toisella kierroksella, tosin sillä erolla, että äänestyspääöstä ei voi enää muuttaa. Ratkaisu ylläpitää kilpailun logiikkaa. Kansainvälisessä keskustelussa osallistuvasta budjetoinnista on korostettu institutionaalista suunnittelua, joka vahvistaa keskustelemaa eli deliberatiivista demokratiaa tukevia ratkaisuja (ks. esim., Ganuza & Francés, 2012; Godwin, 2018). Kansainvälisessä tarkastelussa äänten reaaliaikainen näkyminen on harvoin käytetty menettely (Osallisuus ja neuvonta, 2020).

Äänten reaaliaikainen näkyminen on riskialtis valinta, jonka käyttöä tulisi jatkossa tarkkaan harkita. Vaikka sen keskeinen vahvuus on mielenkiinnon lisääminen äänestystä kohtaan, se saattaa johtaa seuraaviin ongelmiin:

- valintojen tekeminen taktisin, ei sisällöllisin perustein
- lisääntynyt kilpailu ja vastakkainasettelu alueiden sisällä
- valintojen polarisoituminen kahden pääehdokkaan välille
- eriarvoisuuden korostuminen ammattimaisten kampanjoiden haaliessa näkyvyyttä
- kampanjoinnin muuttuminen asiattomaksi ja ristiriitoja korostavaksi

Osallistuvaa budjetointia kehitettäessä on tärkeää huomioida teknisten ratkaisujen kauaskantoiset seuraukset. Äänimäärän näkyminen vie prosessia kilpailulliseen suuntaan deliberaation sijaan. Vastakkainasettelu jää elämään osallistujien käsityksiin eikä ylläpidä mielikuvaa toimivasta lähidemokratiasta.

## 5.2 Laatu ja tehokkuus

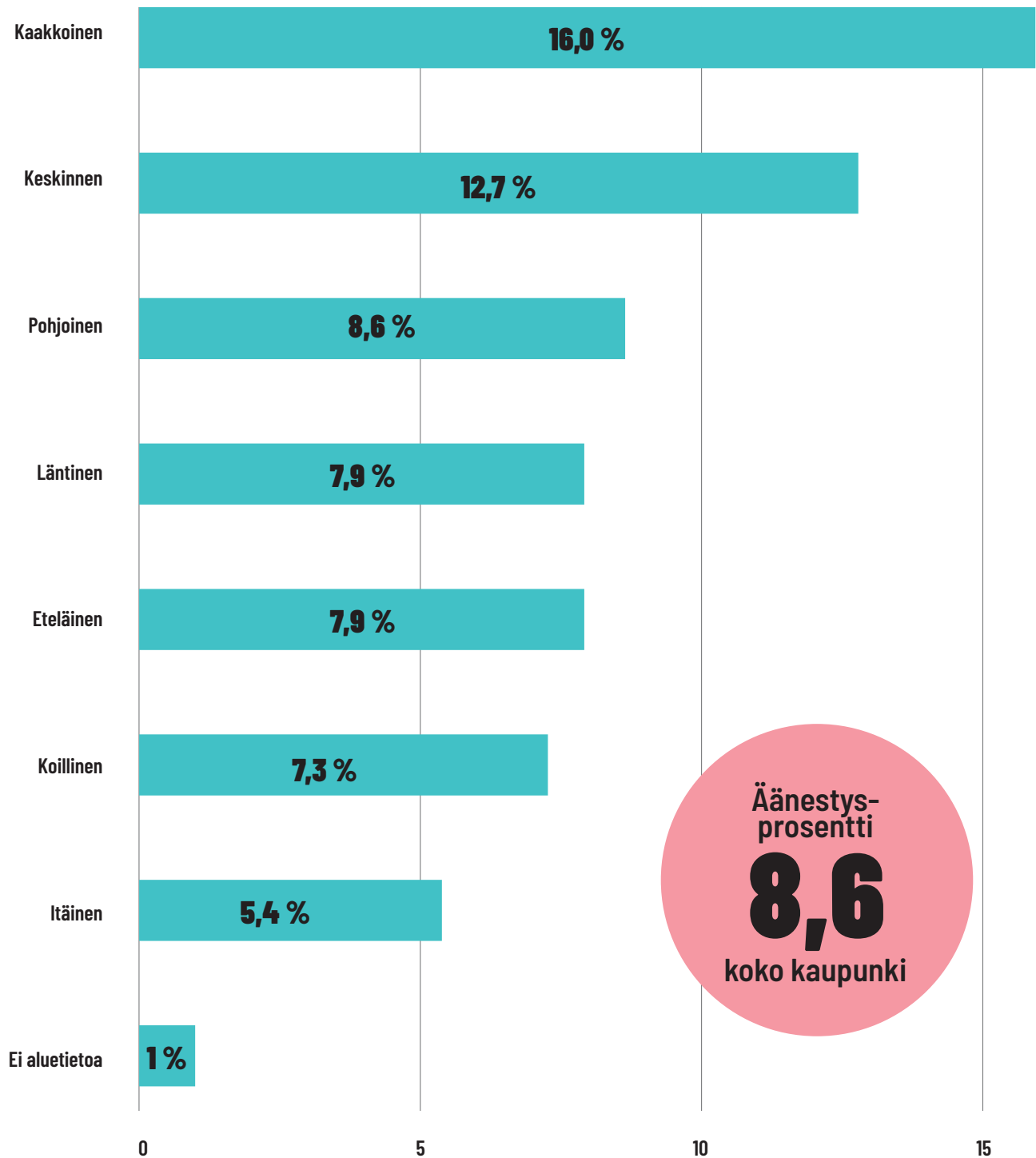
Laatu ja tehokkuus ovat klassisia prosessiarvioinnin kriteerejä. Ideana on, että arvioitava prosessi voidaan pilkkoa osiin ja tarkastella, mitkä niistä ovat toimineet hyvin tai huonosti. OmaStadin keskeisiä osia ja niihin liittyviä kysymyksiä ovat:

- Johtaminen: visio ja strategia, vastuullisuus, johtamistyyli, koordinointi, aikataulu ja ohjeistaminen, toimialojen sitouttaminen
- Resurssit, osaaminen ja yhteistyö: resurssien riittävyys, asiantuntijoiden hyödyntäminen, yhteistyö järjestöjen ja yhdistysten kanssa, kuntalaisten osallistaminen



KUVIO 5.2 **OmaStadin äänestysprosentit suurpiireittäin**

(lähde: Ahola, 2020)



- Metodologia: stadiluosit, palvelumuotoilu, osallisuuspelejä, innovatiiviset menetelmät, avoin data
- Tapahtumat: työpajat, yhteiskehittämistapahtumat, tiedotustilaisuudet
- Viestintä: OmaStadi.fi-sivusto, Decidim-alusta, mediaviestintä, käännökset, erityisryhmien tavoittaminen, selkokieli, sosiaalinen media

Tästä laajasta arvioinnin kokonaisuudesta (ks. myös Piippola ja Kurikka, 2020) nostamme esiin keskeisiä huomioita aineistostamme. Joitakin edellä mainituista kysymyksistä on sivuttu myös Jäntin ja Haverin (2020) arvioinnissa Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmästä.

### 5.2.1 Yhteiskehittämistä ristivedossa

Yhteiskehittämisestä on tullut tärkeä lähestymistapa julkishallinnossa (Torfing et al., 2019). Keskeisenä ajatuksena on, että eteen tulevat haasteet ovat toistuvasti niin kompleksisia, että yksittäisen asiantuntijan tai kokonaisen virastonkaan osaaminen ei riitä niiden kohtaamiseen, vaan tarvitaan laaja-alaista, yli rajojen tapahtuvaa yhteistyötä ja ongelmanratkaisua (Vartiainen & Raisio, 2020). OmaStadi-prosessi ilmentää monella tavoin yhteiskehittämisen ajattelutapaa: niin hankkeen suunnittelussa kuin sen toteutuksessa on ollut mukana erittäin suuri joukko asiantuntijoita ja vaikuttajia. Pyrkimyksenä on ollut osallistaa ja huomioida eri toimijoiden tarpeita ja näkemyksiä prosessin muotoilussa.

Toteutustavassa voidaan tunnistaa ihmiskeskeisen suunnittelun ja johtamisen (human-centered design), palvelumuotoilun sekä tiedolla johtamisen piirteitä. OmaStadi-työryhmässä on vankkaa osaamista osallisuushankkeista ja projektinhallinnasta. Kaupunkiorganisaation osallisuus-, viestintä-, ICT-, ja tutkimusosaamista on hyödynnetty laajasti. Toimialojen asiantuntijat ovat osallistuneet sen mukaan, miten ehdotukset on luokiteltu eri toimialoille kuuluviksi. Kuntademokratiaverkoston kautta on vaihdettu tietoa ja keskusteltu osallistuvan budjetoinnin kehittämisestä. Kansainvälisellä yhteydenpidolla, kuten vierailuilla ja yhteydenpidolla Madridiin ja New Yorkiin, on haettu tuntumaa alan kansainvälisen kehityksen kärkeen. Ulkopuolista osaamista on hankittu viestintätutkimuksen (medianäkyvyys) ja palvelumuotoilun (osallisuuden asukasprofiilit, fasilitointi, yhdenvertaisuuden edistäminen) sekä tietoturvan

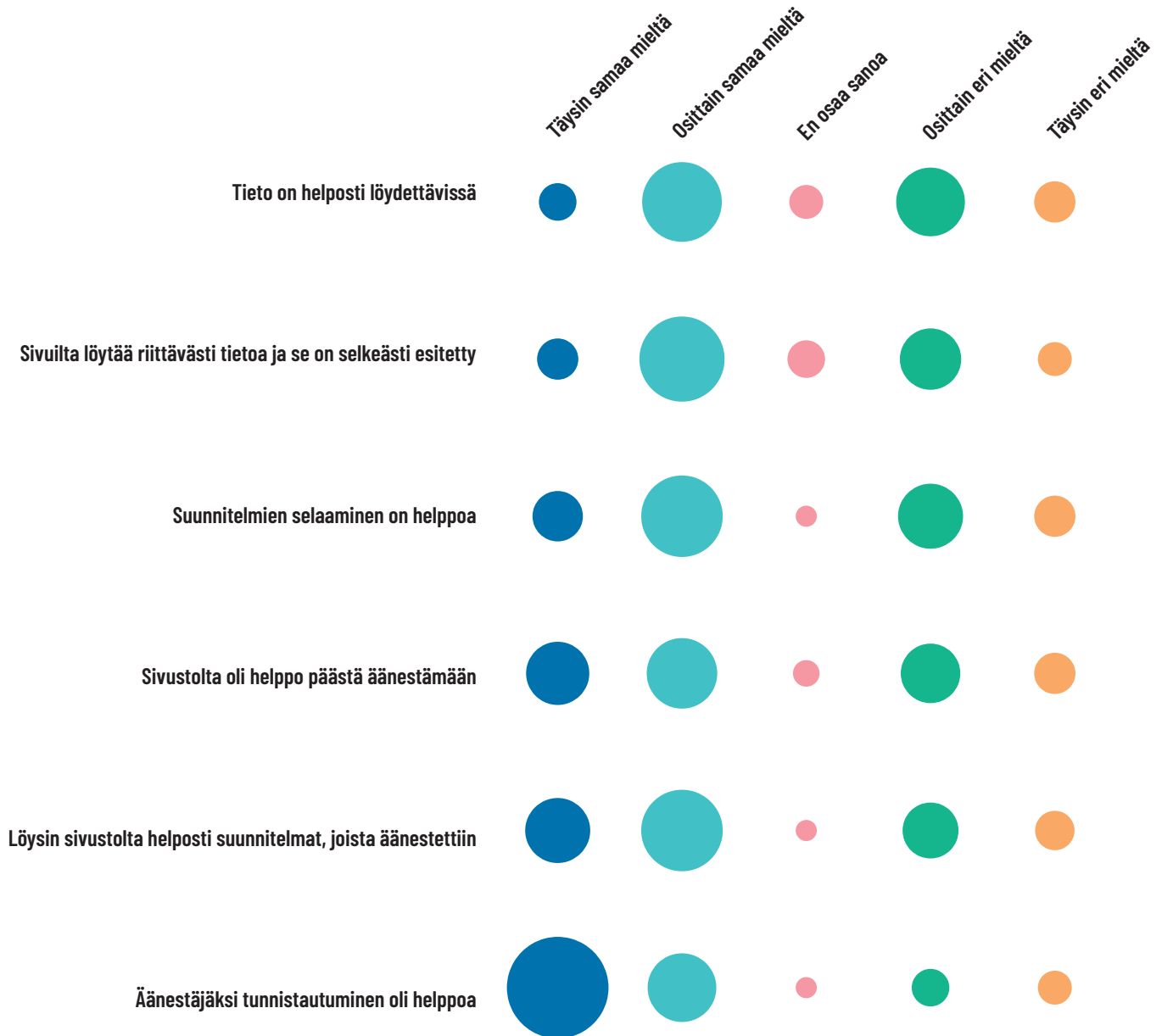
ja ohjelmistokehityksen tueksi. Akateemisia selvityksiä ja opinnäytteitä on hyödynnetty prosessin suunnittelussa. Yhteistyö Helsingin yliopiston arviointitiimin kanssa on ollut jatkuvaa.

Yhteiskehittämistä korostava lähestymistapa soveltuu hyvin OmaStadin kaltaisen laajan ja monimutkaisen kokonaisuuden hallintaan. Toisaalta toimintatapaa on kritisoitu siitä, että yhteistyö kaupunkilaisten ja viranhaltijoiden kesken voi johtaa alkuperäisten ideoiden muokkaamiseen ja vesittymiseen virkakunnan ohjauksessa (Luhtakallio ja Palonen, 2018; Luhtakallio ja Mustranta, 2017). Haastateltavamme kritisoivat myös siitä, että etenkin hankkeen suunnitteluvaiheessa olisi nykyistäkin laajemmin pitänyt hyödyntää kaupunkilaisten ja järjestö- ja yhdistystoimijoiden osaamista – eli lisätä yhteiskehittämistä! Arviointimme perusteella, yhteiskehittäminen ja raksatapahtumat arvioitiin erittäin onnistuneiksi sekä viranhaltijoiden että niihin osallistuneiden kaupunkilaisten keskuudessa.

OmaStadin johtamisrakenne on tarpeettoman monimutkainen. Pormestari on kaupungin osallisuusmallin mukaisesti ylimpänä päätöksentekijänä. Toimialojen osallisuustyöstä vastaavat apulaispormestarit, ja kullakin toimialalla on omat osallisuussuunnitelmansa. Mukana on myös kaupungin asiantuntijoista ja ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva *osallisuuden neuvottelukunta*, kaupungin asiantuntijoista koostuva *osallisuuden ohjausryhmä* sekä toimialojen asiantuntijoista koostuva *projektiryhmä*. Hankkeen operatiivinen vastuu on keskitetty kaupunginkanslialle, jonka yhteydessä olevaa operatiivista ydinryhmää kutsumme tässä raportissa *OmaStadin työryhmäksi*.

Monimutkaisessa johtamisrakenteessa piilee riski, että eri yksiköiden välille syntyy ristivetoa. Jjoillakin toimialoilla OmaStadi tunnutaan hahmottavan enemmän muiden töiden päälle tulevana taakkana, kun taas toisilla mahdollisena lisäresurssina. OmaStadin kehittämispäällikkö toimii ”puun ja kuoren välissä”, kuten eräs pitkän linjan järjestötoimija totesi. Voisiko nykyistä selkeämpi tavoitetilan kirkastaminen auttaa tässä? Mitä kaupunki haluaa osallistuvalla budjetoinnilla sen viiden kierroksen jälkeen?

Kokonaan uudenlainen hanke ja nopea aikataulu ovat olleet operatiivisen johtamisen suurimmat haasteet. Kaupungin sisäisessä arvioinnissa tunnistetaan toimialojen sitoutumisessa olevan vielä kehittämisen varaa (Osallisuus ja neuvonta, 2020). Kaupunginkanslian ja toimialojen vuoropuhelua tulee edelleen parantaa.

KUVIO 5.3. **Omastadi.hel.fi-sivuston käytettävyys**

### 5.2.2 Stadiluotseille on kysyntää!

*”Stadiluotseilla on vastuullaan valtavan suuret alueet. Menee monta vuotta ennen kuin alkaa pienemmälläkin alueella ymmärtää sen dynamiikkaa.”*

– EEVA-LIISA BROMAN, PROJEKTIPÄÄLLIKKÖ: HELSINGIN KAUPUNKI, ELÄKKEELLÄ

Yksi selkeimpiä OmaStadin onnistumisia on stadiluotsien nimeäminen seitsemälle suurpiirille. Vaikka osallistuva budjetointi tapahtuu suurilta osin verkkoympäristöissä, on äärimmäisen tärkeää, että kaupunkilaiset saavat tarvittaessa myös henkilökohtaista tukea ja neuvontaa. Stadiluotseilla on ollut tärkeä rooli yhdenvertaisuuden edistämässä jalkautumalla omilla alueillaan. Stadiluotsit saivat toiminnastaan tunnustuksena valtiovainministeriön, oikeusministeriön ja Suomen Kuntaliiton myöntämän vuoden 2019 Demokratiatunnustuksen. OmaStadin kasvaessa entisestään on tärkeää huolehtia, että Stadiluotseihin ei kohdistu ylisuuria odotuksia. Vaikka heidän osuuttaan on kiitelty, *”paljon voimakkaammin pitäisi saada mukaan kaikki 38 000 kaupungin työntekijää”*, kuten apulaispormestari Sanna Vesikansa osuvasti totesi.

### 5.2.3 ”Pitääkö demokratian olla nykyään peliä?”

Palvelumuotoilusta on viime vuosina haettu uusia työkaluja julkishallinnon palvelujen kehittämiseen. Vuodesta 2017 kaupungilla on ollut käytössä palvelumuotoiluyritys Hellonin kehittämä osallisuuspelejä (Helsingin kaupungin osallisuuspelejä, 2020), jonka avulla kaupungin asiantuntijoita on tuettu kaupunkilaisten osallisuuden edistämässä (Bloomberg Cities, 2019a).

OmaStadia varten kaupunki kehitti Hellonin kanssa yhteistyössä myös korttipelin (OmaStadin materiaali-pankki, 2018), jonka tavoitteena on rohkaista kaupunkilaisia kehittämään ehdotuksiaan valmiiksi suunnitelmiksi. Peli on käännetty ruotsiksi, englanniksi ja selkosuomeksi, joten se tukee yhdenvertaista osallisuutta (Bloomberg cities, 2019b). Kansainvälisesti kyseinen korttipeli on ensimmäinen laatuaan, ja sitä pelattiin yli sadassa tapahtumassa OmaStadin ehdotusvaiheessa.

OmaStadi-peliä tutkineen opinnäytetyön mukaan (Sode, 2020) se lisäsi prosessin inklusiivisuutta, tasa-arvoisuutta ja luovuutta ja paransi jätettyjen suunnitelmien laatua. Keskustelujen deliberatiivista laatua pelin ei kuitenkaan arveltu parantavan, koska innokkaimmat



## Pelillistäminen on ollut viime vuosina vahva trendi, joka on levinnyt viihdekäytöstä kasvatukseen, koulutuksen ja jopa poliittisen vaikuttamisen piiriin.

pelaajat keskittyivät lähinnä ajamaan omia ideoitaan muista piittaamatta (Sode, 2020). Yksi haastateltavistamme kertoi vierastaneensa peliä sen synnyttäneen virkamiesvetoisen vaikutelman takia. Pelitapahtumien tauoilla kuului myös kipakkaa kritiikkiä ”aikuisten ihmisten leikittämisestä”.

Pelillistäminen on ollut viime vuosina vahva trendi, joka on levinnyt viihdekäytöstä kasvatukseen, koulutuksen ja jopa poliittisen vaikuttamisen piiriin. On oletettavaa, että pelillistämällä on jatkossakin rooli myös osallistuvan budjetoinnin kehittämisessä. Taiwanissa on ollut käytössä kiinnostava kokeilu, jossa avatarien sekä joukkoistamalla tehtyjen kyselyjen ja vastausten avulla on kehitetty tapoja hahmottaa yksilöiden ja ryhmien ajattelutapojen eroja osallistuvan budjetoinnin prosesseissa. Kyseisessä esimerkissä pelillistämisen avulla on kiinnostavalla tavalla tuettu ehdotusten arviointi- ja päätöksentekovaihetta (ks. Simon ym., 2017).

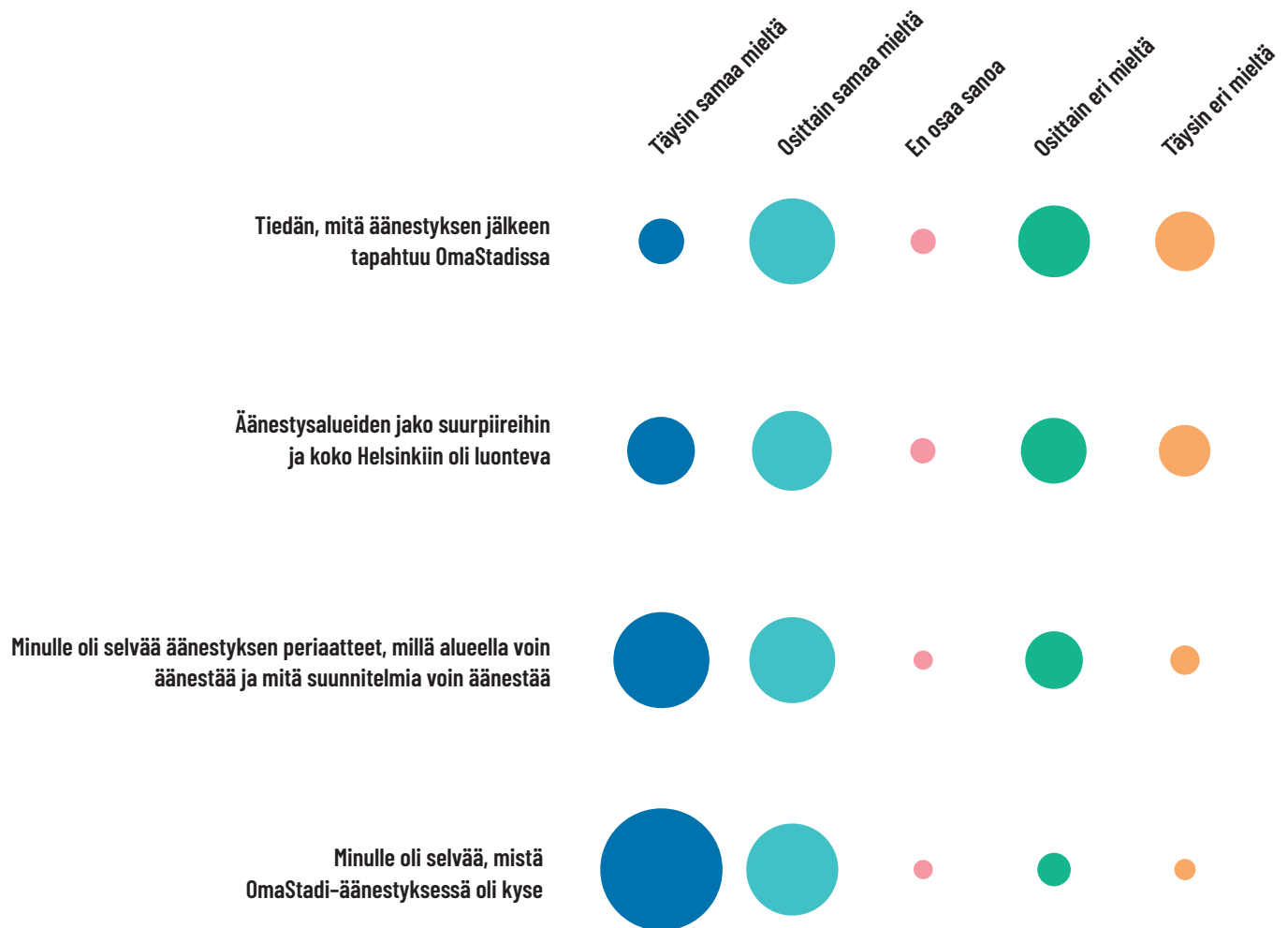
### 5.2.4 Viesti meni perille mutta viestinnän tasapuolisuus askarruttaa

*Kyllä tämä osoitti sen, että nimenomaan meillä tavallisilla pulliaisilla EI OLE mahdollisuuksia vaikuttaa. Rikkaat ostavat somen täyteen mainoksia ja saavat suhteilla esim isot urheiluseuratkin taakseen lobbaamaan asioita. Mautonta.*

– KANSALAISPAUTE

Äänestysvaiheen palautekyselyn (N=390) perusteella valtaosan mielestä äänestysprosessi oli ymmärrettävä, ja sen periaatteet selkeät. Noin puolelle äänestykseen vastaajista jäi kuitenkin epäselväksi, mitä äänestyksen

KUVIO 5.4. **Palautekyselyn kysymykset OmaStadi-äänestyksen ymmärrettävyydestä.**



jälkeen tapahtuu (kuvio 5.4), joten perusasioiden esittämistä on varaa selkeyttää.

OmaStadin viestintä toteutettiin monikanavaisesti. Tietoa jaettiin omastadi.hel.fi-sivustolla, kaupungin sosiaalisen median kanavilla, kaupungin palvelupisteiden diginäytöillä ja ilmoitustauluilla sekä jokaiseen kotiin lähetetyssä Helsinki-lehdessä. Myös joukkoliikenteen pysäkeiltä ostettiin mainostilaa ja stadiluotsit olivat alueellisen viestinnän tukena. Erityisviestintää kohdennettiin vieraskielisiin, maahanmuuttajataustaisiin, iäkkäisiin ja nuoriin helsinkiläisiin. Viestinnällistä yhteistyötä tehtiin myös järjestöjen kanssa, mistä esimerkkinä ovat Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan kanssa järjestetty OmaStadi-äänestystapahtumat viidellä eri kampuksella sekä Nicehearts ry:n kanssa järjestetyt työpajatilaisuudet. (Osallisuus ja neuvonta, 2020).

Retrieveriltä tilatun mediaseurannan (1.8.2019–30.11.2019) perusteella viestintä tavoitti laajasti kaupunkilaisia, ja 93 % viestinnän sävystä oli positiivista. Kaupungin oman arvion mukaan viestiä oli viety sinne, missä ihmiset liikkuvat: kouluihin, kirjastoihin, nuorisotaloille, terveyskeskuksiin, bussipysäkeille ja alueellisiin sosiaalisen median foorumeihin (Osallisuus ja neuvonta, 2020). Yhden haastateltavan mukaan viestinnän jalkautuminen oli tapahtunut kuitenkin väärissä paikoissa: kirjastojen sijaan pitäisi hakeutua paikkoihin, joissa ihmiset eniten liikkuvat, kuten metroasemat ja kauppakeskukset.

Omastadi.hel.fi-sivuston käytettävyys jakoi mielipiteitä (Kuvio 5.3). 47 % vastaajista koki, että tieto oli helposti saatavilla, kun taas 43 % koki päinvastoin (N=390). Valtaosan mielestä sivuston käyttö, mukaan lukien tunnistautuminen, suunnitelmien selaaminen ja äänestäminen sujuivat helposti. Arviot ovat kohtuullisen positiivisia siihen nähden, että lastentaudeilta ei sivuston kehittämisessä välttytty: osalle kone arpoi väärän äänestysalueen ja kaikki eivät välttämättä päässeet äänestämään, koska sivusto hidastui kuormituksen takia viimeisenä äänestyspäivänä. Joka tapauksessa on selvää, että omastadi.hel.fi-sivuston käytettävyydessä on vielä paljon kehitettävää.

Äänestys oli eniten kaupunkilaisia puhuttava teema. Retrieverin analysoimasta yli 2000 median ja sosiaalisen median maininnasta 59 % kohdistui äänestykseen (Osallisuus ja neuvonta, 2020). Viestinnän resurssien epätasainen jakautuminen huolestutti kaupunkilaisia ja sen noteerasivat myös haastateltavamme. 48 % äänestysvaiheen avovastauksista, jotka koskivat kaupunkiaktiivisuuden roolia, kritisoivat nykyistä äänestysprosessia sen kaupalli-



**48 % äänestysvaiheen avovastauksista, jotka koskivat kaupunkiaktiivisuuden roolia, kritisoivat nykyistä äänestysprosessia sen kaupallisuudesta: rahalla saattoi ostaa mainontaa ja siten ääniä.**

suudesta: rahalla saattoi ostaa mainontaa ja siten ääniä. Ero vaatimattomien, lähinnä Omastadi-alustalta löytyvien suunnitelmien ja näkyvästi levitettyjen suunnitelmien välillä olikin huomattava. Jatkossa on tärkeää miettiä, voisiko kaupunkilaisille suunnattua tukea vahvistaa erityisesti viestinnän ja markkinoinnin kehittämisessä.

### 5.3 Arviointi

OmaStadi on Helsingin uuden osallisuusmallin keihäänkärki, joka on herättänyt laajaa kiinnostusta niin kaupungin sisällä kuin sen ulkopuolella. Haastattelujen (N=12) perusteella prosessiin kohdistuvan arvioinnin katsottiin olevan kohtuullisen kattavaa (tutka-arvioinnin keskiarvo 5/7, ks. kuvio 3.2). Etenkin poliittiset päättäjät toivat esille, että prosessia on arvioitu poikkeuksellisen monipuolisesti (tutka-arvioinnissa arvio 6,3/7) niin kaupungin sisäisissä keskusteluissa kuin ulkopuolisten arvioijien toimesta.

#### 5.3.1 Aiempi arviointi ja aihetta käsittelevät opinnäytetyöt

Kaupungin Osallisuus- ja neuvontayksikön (2020) tekemä kooste palautteesta luettelee keskeisiä arviointiaineistoja. Näitä ovat käsillä olevan BIBU-arvioinnin lisäksi OmaStadin tilaisuuksissa tehdyt lukuisat palautekyselyt, kaupunkitutkimus ja -tilastot -yksikön tekemä tutkimuskatsaus äänestyskäyttäytymisestä (Ahola, 2019) sekä toimialojen ja kaupunginkanslian tekemät sisäiset arviot. Kohtaamiset kaupunkilaisten kanssa tapahtu-

missa ja sosiaalisessa mediassa ovat toimineet tärkeinä tiedonlähteinä. Hanketta on kehitetty avoimesti, osallistavasti ja ratkaisukeskeisesti, joten kerätyllä palautteella on ollut vaikutusta pitkän matkaa. Tämä on selkeä vahvuus. Arviointiedon kerääminen ja hyödyntäminen tukee tiedolla johtamista, minkä vahvistamista on hiljattain kaivattu kaupungin johtamisjärjestelmää koskevassa arvioinnissa (Jänntti ja Haveri, 2020).

Oma lukunsa ovat lukuisat opinnäytteet ja muut tutkimushankkeet, joissa OmaStadi on ollut tutkimuskohdeena. Näitä ovat esimerkiksi Johanna Sinkkosen (2018) ”Osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa” (Tampereen yliopisto, hallintotieteet), Pia Laulaisen (2019) ”OmaStadista MeidänStadiin” (Aalto, muotoilu), Andreas Soden (2020) ”OmaStadi Budgeting Game” (Aalto, viestintä) sekä Belinda Barbaton ja Antti Sarpon (2020) ”Osallisuutta parhaimmillaan? Helsingin osallistuvan budjetoinnin tapahtumat osallisuuden kokemuksen vahvistajana” (HUMAK). Helsingin yliopistolla on lisäksi tekeillä pro gradu -työt koululaisten osallisuudesta OmaStadissa, OmaStadin ekologisista sisällöistä sekä OmaStadin ratkaisumallista kansainvälisessä vertailevassa kontekstissa; väitöskirjatyo OmaStadin ensimmäisen kierroksen sisältöjen aihehallinnuksesta ja verkostotälyydestä sekä väitöskirjan jälkeinen tutkimus, jossa tutkitaan algoritmien valtaa OmaStadin ja vastaavien prosessien yhteydessä. Marraskuussa 2020 käynnistävissä COLDIGIT-tutkimushankkeessa (Nordfors, 2020) tutkitaan yhteiskehittämisen ja digityökalujen roolia OmaStadin tulevilla kierroksilla. OmaStadia voi ja kannattaa hyödyntää avoimena tutkimusalueena, joka tuottaa kaupungille hyödyllistä arviointitietoa ja tutkijoille kiinnostavan tapaustutkimuskohteen demokratiainnovaatiosta.

Olemme seuranneet OmaStadin kehitystä osana arviointiamme. Taulukossa 5.3 esitetään, kuinka hanketta on kehitetty toiselle kierrokselle.

Lähes kaikkiin suosituksissa esitettyihin kehityskohtiin on tartuttu, mikä osoittaa, että arvioinnilla on oma roolinsa tietoperusteisessa kehittämisessä.

### 5.3.2 Mitä ja miten jatkossa kannattaisi arvioida?

Väliraportissa suositelimme, että arvioinnista tulisi tehdä pysyvä osa OmaStadin toteuttamista ja kehittämistä, ja että ulkopuoliseen arviointiin osoitettaisiin hankkeen kokonaiskuluista 1–5 % vuosittain. Ainakaan

toistaiseksi kaupunginhallitus (16/2020) ei ole pitänyt tätä tarpeellisenä. Niin kauan kuin arviointityö saa tutkimusrahoitusta muista lähteistä, suoralle investoinnille ei välttämättä ole tarvetta. BIBU-tutkimushanke on käyttänyt noin 100 000 euroa kahden vuoden aikana toteutettuun arviointitutkimukseen, joka vastaa yli kahta prosenttia OmaStadin budjetista. Kaupungin on syytä varmistaa, että riittävää, systemaattista ja puolueetonta arviointitietoa on jatkossakin saatavilla.

Osallistuvan budjetoinnin arviointeja on kansainvälisesti toteutettu varsin eri tavoin ja eri mittakaavoissa. Campbellin ja kumppaneiden (2018) metaarvioinnissa vertailtiin 37 viimeaikaista osallistuvan budjetoinnin arviointia. Practical Handbook for Ongoing Evaluation -arviointioppaassa (Interact) puolestaan pohditaan, kuinka suuri budjetti ohjelma-arvioinneilla yleensä on. Rutiininomaisissa hankkeissa arvioinnin budjetti on yleensä alle 1 % kokonaisbudjetista ja innovatiivisissa hankkeissa, joissa on suuri oppimispotentiaali, 5–10 %:n luokkaa.

Jotta kokemuksista saadaan irti suurin hyöty, tulee jatkossakin varmistaa, että OmaStadi dokumentoidaan ja sen aineistot saatetaan julki avoimena datana (OmaStadin käyttöehdot, 2020). Kuten Campbell ja kumppanit (2018) ovat tuoneet esille, on tärkeää seurata myös pitkäaikaisvaikutuksia. Brasiliassa budjettimäärät ovat sen verran suuria, että osallistuvan budjetoinnin vaikutuksia pystytään seuraamaan suhteessa kansalaisten terveyteen, lapsikuolleisuuteen, verotukseen ja koulutukseen. Helsingissä tuskin kannattaa keskittyä suuriin rakenteellisiin kysymyksiin, ainakaan näillä reunaehdoilla. Sen sijaan esimerkiksi Gilman (2016) on tehnyt kiinnostavaa vertailua, miten Chicagon kaupungin budjetin allokointi on muuttunut ennen ja jälkeen 2009 aloitetun osallistuvan budjetoinnin. Rahaa on siirtynyt teiden päällystämiseen aiempaa moninaisempiin kohteisiin, kuten pyöräkaistoihin, koirapuistoihin ja puistoistutuksiin – samankaltaisiin kohteisiin, joita OmaStadissakin toteutetaan.

Usein arvioinnit on pilkottu erillisiin teemoihin, kuten osallistujien kokemuksiin (miltei jokaisessa arvioinnissa), äänestyskäyttäytymiseen, demokratiavaikutuksiin, palvelujen kehittämiseen jne. Käsillä olevassa BIBU-arvioinnissa pyrimme kokonaisvaltaiseen arviointiin. Selvästi uusina arvioinnin kohteina nousevat esiin digitalisaation mahdollisuudet, osallisuustiedon laaja-alainen hyödyntäminen ja indikaattoreiden kehittäminen.

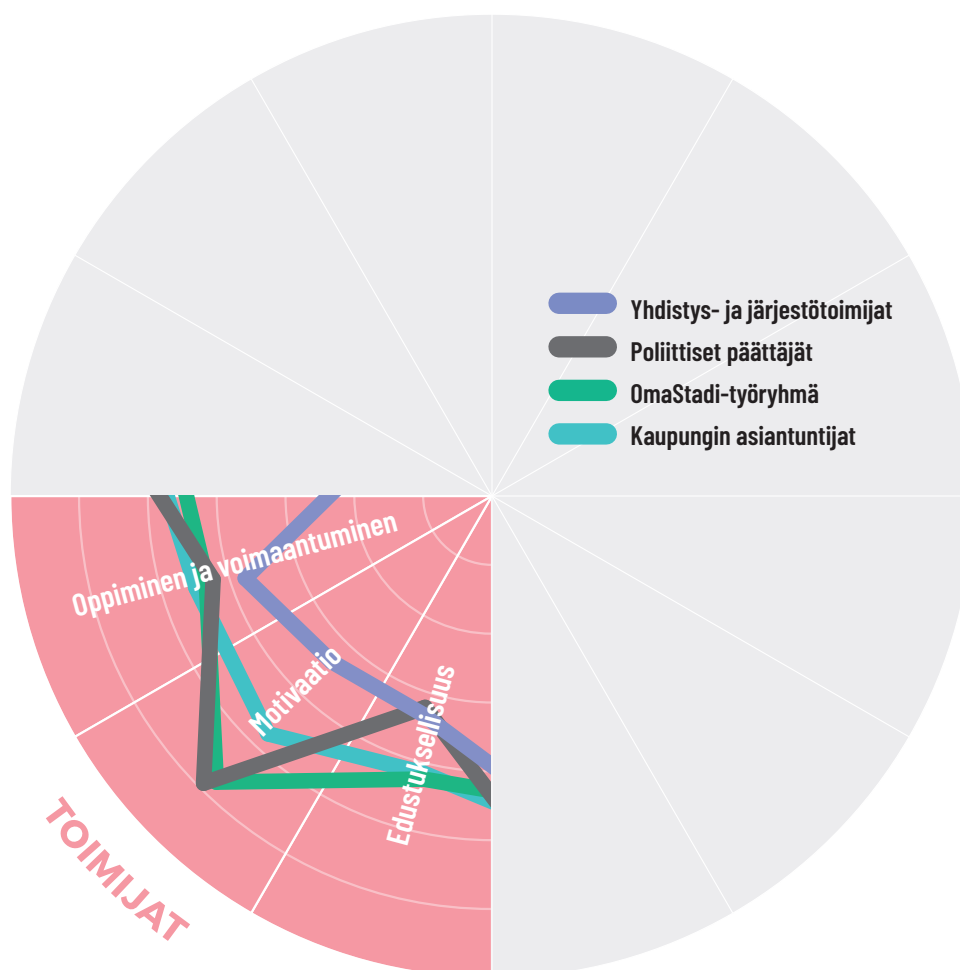
## TAULUKKO 5.3 Väliarvioinnin suositukset ja kehittämistoimet

(Kursivoinnilla on nostettu esiin osittain toteutuneet ja toteutumattomat suositukset.)

Suositus	Kehittämistoimet
<p><b>Suositus 1:</b> Toimeenpanon läpinäkyvyyttä ja dialogisuutta voisi kehittää vuosisuunnitelmalla sekä parantamalla OmaStadi-alustaa. Parhaiten toimivia osia voisi edelleen hioa osallisuuden ”hittituotteiksi”.</p>	<p>Omastadi siirtyy kaksivuotiseen valmistelusykliin, jolla tuetaan laadukasta valmistelua ja annetaan riittävästi aikaa yhteiskehittämislle ja vuorovaikutukselle kaupunkilaisten kanssa. Äänestyksen jälkeen on myös hyvä varata aikaa toteutukseen äänestettyjen hankkeiden käynnistämislle ennen uuden kierroksen aloittamista.</p> <p>OmaStadi.hel.fi-palvelun ruuhkautumista vähennetään poistamalla mahdollisuus muuttaa äänestyspäättös viime tunteina. Palveluun avataan sivusto, jolla kaupunkilaiset voivat seurata hankkeen toteutumista.</p> <p><i>OmaStadin yhteydessä järjestetyt yhteiskehittämistilaisuudet mainitaan merkittävänä uutena tapana lisätä kaupungin ja kaupunkilaisten välistä yhteistyötä ja välittää tietoa kaupungin toiminnasta. Epäselväksi jää kuitenkin onko mainittua käytäntöä tarkoitus hyödyntää laajemmin kaupungin toiminnassa.</i></p>
<p><b>Suositus 2:</b> Syrjään jäävien ryhmien osallisuuden tukemisesta kannattaisi tehdä erillinen selvitys.</p>	<p>Kaupunki toteuttaa osana Sitran demokratiakokeiluja hankkeen venäjänkielisen väestön äänen vahvistamisesta kaupungin palveluiden kehittämisessä ja päätöksenteossa. Hankkeessa pilotoidaan uusia keinoja parantaa syrjään jäävien ryhmien osallisuutta OmaStadissa.</p>
<p><b>Suositus 3:</b> OmaStadi-prosessia tulisi parantaa ja virtaviivaistaa mahdollisimman monen idean etenemiseksi äänestykseen.</p>	<p>Merkittävä uudistus toteutusperiaatteissa on linjaus, jonka mukaan 2020-2021 budjettiehdotusten valmistelun periaatteena on se, että lähtökohtaisesti samaan kohteeseen ja palveluun liittyvät ehdotukset yhdistetään ja niitä valmistellaan saman suunnitelman sisällä.</p>



<p><b>Suositus 4:</b> Osallisuuden ekosysteemiä tulisi kehittää dynaamisesti ja vuorovaikutteisesti niin kaupunkiorganisaation sisällä kuin sen ulkopuolellakin.</p>	<p>Jatkossa OmaStadin operatiivisen valmistelun ja toimeenpanon yhteistyöelimenä toiminut projektiryhmä linjaa tarvittaessa toimialayhteisiä toimintatapoja osallistuvan budjetoinnin toimeenpanossa sekä seuraa kaupunkitasoisesti toteutusta toimialoilla sekä äänestettyjen hankkeiden toimeenpanoa. Projektiryhmän kokoonpanoa tarkistetaan siten, että jäsenet ovat osallistuvan budjetoinnin toimeenpanon linjaamisen ja johtamisen kannalta keskeisessä asemassa olevia toimialojen ja kanslian esimies- ja asiantuntijatehtävissä toimivia.</p> <p>Pyrkimyksenä on aktivoida mukaan laaja joukko kaupunkilaisia ja mainitaan, että tuotannossa voidaan tehdä yhteistyötä niin yhteisöjen, yritysten kuin asukkaiden muodostamien vapaamuotoisten toimintaryhmien kanssa.</p> <p><i>Osallistuvan budjetoinnin tuomia mahdollisuuksia instituutioiden rajat ylittävään yhteistyöhön (esim. koulujen opetusohjelmat, museot, yritykset, tutkimusta hyödyntävät tai tekevät tahot kuten kaupunkisunnittelijat) ei juurikaan avata.</i></p>
<p><b>Suositus 5:</b> Ehdotusten pelisäännöt tulisi kommunikoida selvemmin ja budjetoinnin kohdistamista vuosittain vaihtuviin teemoihin tulisi harkita.</p>	<p>Budjettiehdotusten reunaehdoja täsmennetään seuraavalle kierrokselle. Jatkossa budjettiehdotusten ja suunnitelmien toteutuskelpoisuutta tarkasteltaessa huomioidaan yleis- ja asemakaavan lisäksi kunnan toimielimen vahvistamat palvelulinjaukset ja suunnitteluperiaatteet sekä olemassa oleva palvelu- ja tilaverkosto. Osallistuvan budjetoinnin hankkeet eivät voi kohdentua liikelaitosten ja tytäryhteisöjen toimintaan. Lisäksi rajataan pois ne toimialojen kohteet, joille on varattu määrärahat kaupungin talousarviossa. Osallistuvan budjetoinnin määrärahoja pyritään kohdentamaan hankkeisiin, joihin ei ole vielä rahoitusta tai kohteisiin, joissa ei ole käynnistetty vielä suunnittelua. Määrärahaa ei voi kohdentaa avustuksena tai tukena suoraan kaupunkiorganisaation ulkopuolisille tahoille.</p> <p><i>Vahvasti teemoihin sidottua vaihtoehtoa ei pidetty relevanttina. Sen sijaan yleisen tason reunaehdoilla on haluttu turvata riittävän matala kynnys ideoida toimintaa ja mahdollistaa monipuolisten hankkeiden toteuttaminen osallistavan budjetin määrärahoilla.</i></p>
<p><b>Suositus 6:</b> Arvioinnista kannataisi tehdä pysyvä osa OmaStadin toteuttamista ja kehittämistä.</p>	<p>OmaStadin seuranta ja arviointi säilyvät osana kaupunkistrategian seurantaa. Alueittain ja ikäryhmittäin raportoitavan äänestysprosentin lisäksi toteutettavien budjettiehdotusten ja suunnitelmien toimeenpanon toteutumista seurataan toimialakohtaisesti.</p> <p><i>Kaupungin oman seurannan lisäksi ei ole esitystä ulkopuolisen puolueettoman arvioinnin tai tutkimuksen liittämistä pysyväksi osaksi prosessia.</i></p>
<p><b>Suositus 7:</b> Kaupunkilaisilta kerättyjä ideoita tulisi hyödyntää monipuolisesti ja innovatiivisesti.</p>	<p>Kaupunki selvittää mahdollisuutta toteuttaa osallistuvan budjetoinnin kautta valitsematta jääneitä hankkeita osana kaupungin perustointia (Matias Pajulan ponsi, Kaupunginvaltuusto, 20/2019).</p>



## 6 Toimijoiden osallisuuden arviointi

**T**ässä luvussa arvioimme OmaStadia toimijoiden näkökulmasta ja tarkastelemme osallistujien edustuksellisuutta, muutoksia motivaatiossa sekä oppimista ja voimaantumista. Erityistä huomiota on kiinnitetty erityisryhmiin kuten nuoret, maahanmuuttajat ja ikääntyneet.

### 6.1 Edustuksellisuus

OmaStadi onnistui jo ensimmäisellä kierroksellaan saavuttamaan kansainvälisessä vertailussa suurehkon äänestysaktiivisuuden. OmaStadin eräs tärkeimmistä tavoitteista on kaupunkilaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen ja heidän ottamisensa tasapuolisesti

## KUVIO 6.1 Äänestysprosentti ja äänestäneiden lukumäärä ikäryhmittäin

(Ahola, 2020)



mukaan hankkeen kaikkiin vaiheisiin. Tästä huolimatta prosessin edustuksellisuuteen on suhtauduttu kielteisesti (3,6/7) Yhteisluomisen tutka -arvioinnissa.

Välikirjoitimme perusteella aktiivisimmat osallistajat OmaStadin alkuvaiheissa olivat yli 40-vuotiaita, keskimäärin korkeammin koulutettuja suomenkielisiä naisia. Myös varsinaisessa äänestyksessä naisten äänestysprosentti oli miehiä korkeampi: yli 20-vuotiaissa aktiivisuus jakautui 8,8 % / 6,2 %. Aholan (2020) äänestyskäyttäytymistä koskevasta raportista käy ilmi myös äänestäneiden ikäryhmät (kuvio 6.1), äänestysaktiivisuus suurpiireittäin (kuvio 5.2) ja postinumeroalueittain.

Edustuksellisuutta on mahdollista tarkastella myös kaupunkilaisten tekemien ehdotusten kohderyhmien näkökulmasta. Välikirjoituksissa toimme esille, että lähes kolme neljäsosaa ehdotuksista kohdistui palveluihin, jotka ovat tasapuolisesti kaikkien saavutettavissa.

### 6.1.1 Kansainvälisesti korkea äänestysaktiivisuus

OmaStadin äänestysprosentti oli 8,6 eli 49 705 helsinkiläistä käytti äänioikeuttaan. 80 % käytti äänestäessään Suomi.fi -tunnistautumista ja 1,3 % äänesti palvelupisteellä tunnistauduttuaan henkilökortilla, ajokortilla tai passilla. Koululaisten ja lukiolaisten äänestysprosentti oli 18,7 %. Naiset äänestivät miehiä aktiivisemmin 61,7 % osuudella (poislukien Wilma-järjestelmällä tunnistauneet koululaiset, joiden sukupuoli ei rekisteröidy). (Ahola, 2020)

Kuviosta 6.1 ilmenee, että äänestysaktiivisuus oli korkein 11–15-vuotiaiden ikäluokassa ja aktiivisuus nousi yli kymmenen prosentin myös 30–50-vuotiaiden joukossa. Eniten ääniä annettiin Kaakkoisessa ja Keskeisessä suurpiirissä, mikä johtui mitä luultavimmin luvussa 5.1.4 käsitellystä kiivaasta kilpailusta ja kampanjoinnista suosittujen kohteiden välillä. Äänet jakautuvat myös ajallisesti kiinnostavasti: koululaiset ja iäkkäät antoivat ääniä koko prosessin ajan, kun taas työikäisten äänestäminen painottui viimeiselle viikolle ja erityisesti kolmeen viimeiseen päivään. Viimeisenä äänestyspäivänä annettiin lähes neljäsosa kaikista äänistä (24 %). (Ahola, 2020.)

### 6.1.2 Vähemmistöjen osallisuutta tuettava

Tukea syrjään jäävien ryhmien osallistumiseen on korostettu Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirjassa 37/2018. OmaStadin eri vaiheissa järjestettiin

#### Infoboksi 6.1

### Osallistuvan budjetoinnin kansainvälinen äänestysaktiivisuus

Euroopassa korkeimmat äänestysluvut osallistuvassa budjetoinnissa löytyvät Cascaisista, Portugalista, jossa lähes 70 000 asukasta eli 32 % äänesti vuonna 2019. Pariisissa noin 40 000 asukasta äänesti osallistuvan budjetoinnin ensimmäisellä kierroksella vuonna 2014, kun vastaava luku vuonna 2018 oli 120 000 äänestäjää, joka on noin 5,4 % Pariisin asukasmäärästä. Madridissa äänestykseen osallistui noin prosentti asukkaista vuonna 2019. New Yorkissa 2016–2017 äänesti noin 102 800 asukasta, eli 1,2 % yli 8,3 miljoonasta. Saksalaisissa kunnissa keskimäärin noin 1,3 % asukkaista on osallistunut äänestyksiin; pääosa heistä on ollut 35–65 vuotiaita, joilla on korkeampi koulutustaso ja jotka ovat sosiaalisesti integroituneita yhteisöissään (Schneider & Busse, 2019).

yhdessä kaupungin toimialojen ja eri väestöryhmiä tavoittavien yhteisöjen kanssa yli 240 osallistumiseen kannustavaa tapahtumaa joiden avulla tavoitettiin arviolta 3300 kaupunkilaista. Ehdotusvaiheessa maahanmuuttajien osallistumisen tueksi järjestettiin 25 tilaisuutta joihin osallistui yhteensä noin 150 henkilöä. Yhteiskehittämisen ja äänestysvaiheessa järjestettiin myös yhteensä 9 tilaisuutta yhteistyössä monikulttuuristen järjestöjen kanssa. Näihin osallistui noin 200 henkilöä. (Kaupunginkanslia, 2020.)

Äänestysvaiheessa tuki painottui ohjeistukseen ja digitukeen. Ohjeet olivat saatavilla suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi ja stadiluotsit opastivat äänestäjiä sekä verkossa että kasvotusten. Ponnistuksista huolimatta parantamisen varaa on huomattavasti. Ehdotus- ja

suunnitelmavaiheissa vähemmistöryhmien edustajien osuus oli pieni (esimerkiksi yhteiskehittämistilaisuuksissa palautetta antaneista henkilöistä 3,5 %:lla oli muu kuin suomi äidinkielenä). Myös muiden kuin suomeksi laadittujen sisältöjen osuus jäi pieneksi (2,7% ehdotuksista oli englanniksi). Muutamissa tapauksissa kaupungin työntekijät vastasivat suomeksi englanninkielisiin sisältöihin alustalla.

Väliraporttimme perusteella maahanmuuttajat, ulkomaalaiset, vieraskieliset ja syrjäytetyt olivat ehdotusvaiheessa kohderyhmänä esillä paremmin koko kaupunkia koskevissa kuin suurpiirikohtaisissa ideoissa. Kuitenkin vanhusten ja terveysongelmaisten tarpeita huomioitiin useammin suurpiiritasolla. Jaetun mielikuvan maahanmuuttajien osuudesta OmaStadissa summaa osuvasti apulaispormestari Sanna Vesikansa:

*”Helsingin monikulttuurinen väestö ei varmasti ole edustettuna riittävästi valituksi tulleissa hankkeissa. Äänestystsessä oli paljon monikielisiä tai maahanmuuttajille suunnattuja hankkeita mutta niistä ei juuri mitään valittu loppujen lopuksi. Kyllähän nämä toteutukseen päässeet edustavat enemmän perinteistä valkoista ja keskiluokkaista ideointia kuitenkin. Ja varmaan lopputulokset tuottavat iloa kaikille.”*

Kritiikki nousi esiin myös kansalaisten keskuudessa. Äänestysvaiheen palautekyselyssä (N=390), 15,8 % oli täysin sitä mieltä, että äänestys oli yhdenvertainen kaikille kaupunkilaisille ja 17,1% oli osittain samaa mieltä. Lähes 60 % näki asian toisin: 33,3 % oli täysin eri mieltä ja 26,6% osittain eri mieltä. Saman kyselyn avoimista palautteista (N=749) 24 % käsitteli yhdenvertaisuuden puutteellisuutta. Kritiikki koski lähinnä tavoitettavuutta suomea osaamattomille, eri ryhmien tuen puutetta tai muita reunaehtoja – äänioikeutta toivottiin myös alle 12-vuotiaille. Myös haastatteluista nousi esille huoli tasavertaisista resursseista:

*Hyväosaisilla alueilla asukkaat on paremmissa asemissa, ne pystyy, saa tietoa, niillä on henkinen valmius ja fyysinen viittsiminen ja ymmärrys vaikuttamisesta. He ymmärtävät, että osbussa voi vaikuttaa paljon enemmän kuin eduskuntavaleissa, että tämä koskee meitä ja on konkreettista, voi itse laittaa mukaan ehdotuksen – jos jaksaa pelata sen inhottavan digitaalisen alustan kanssa.*

– JÄRJESTÖTOIMIJA

Nuorten osallisuus herätti paljon keskustelua demokraatiataitojen oppimisesta (ks. myös 5.1.1) ja vaikutusmahdollisuuksista. Näiden huomioiden valossa voidaan



**Aktiivisimmat postinumeralueet olivat Kaitalahti (23,4 %) ja Suomenlinna (21,1 %), kun taas Kontulassa ja Vesalassa 2,6 % äänioikeutetuista äänesti.**

todeta, että nuorison osallistumisessa onnistuttiin erinomaisesti (pois lukien osa kouluista, joissa 0% oppilaista äänesti), kun taas muiden vähemmistöryhmien tukeen vaaditaan panostusta.

### 6.1.3 Alueellinen eriarvoisuus on sitkeässä

Eriarvoisuutta on mahdollista tarkastella myös alueellisesta näkökulmasta. Aktiivisimmat postinumeralueet olivat Kaitalahti (23,4 %) ja Suomenlinna (21,1 %), kun taas Kontulassa ja Vesalassa 2,6 % äänioikeutetuista äänesti. Suurpiireittäin erot olivat tuntuvia mutta kuva vääristyy jonkin verran aiemmin mainituille neljälle hankkeelle kasautuneen suuren äänimäärän vuoksi Kaakkoisessa ja Keskisessä suurpiirissä (kuvio 5.2). (Ahola, 2020.)

Äänestysaluiden jakoa suurpiireihin kritisoitiin haastatteluissa:

*Paikallisuus olisi oikea suunta mennä, koska se motivoi ihmisiä. Tällä kierroksella nähtiin, että suurpiirit on ihan liian isoja – niihin on vaikea identifioitua eivätkä ne edes vastaa nykykaupungin rakennetta. .... 10–12 saattaisi olla hyvä luku, sellaiset 60 000 ihmistä joka äänestysalueella.*

– JÄRJESTÖTOIMIJA

*Tässä muodossa Osbu eriyttää asuinalueita entisestään. Se tavoite, että saataisiin tasa-arvoisempaa Helsinkiä – ei todellakaan saada. Hyvätuloisille saadaan lisää palveluita ja kivempaa...*

– JAAKKO BLOMBERG

Äänestysvaiheen avoimet palautteet (N=749 kommenttia) kertoivat, että monet ehdotukset olivat suurpiirien sijaan kaupunginosakohtaisia, mikä lisää vastakkainasettelua eri alueiden välillä sekä suosii aktiivisia ja tiheään asuttuja alueita.

*Pienet asuinalueet ei koskaan tässä systeemissä saa tarpeeksi ääniä. Alueen asukkaat ovat aktiivisuudellaan ja osallistumisessa eri tasoilla ja lähtökohdat ovat erilaisia. Suurten ja tiiviisti rakennettujen alueiden esim Arabianrannan ehdotukset menestyvät, koska siellä ollaan aktiivisia, koulutustaso korkea ja osallistuminen alueen kehittämiseen innostunutta.*

– KANSALAISPALAUTE

Suurpiirijakoa käsittelevissä palautteissa korostui nykyisen suurpiiriin sekavuus asukkaiden mielissä. Toistuvia huomioita olivat nykyisten suurpiirien liian suuri koko (21 %) sekä halu äänestää useassa suurpiirissä (11 %). Moni asukas nosti esille sen, että nykyinen suurpiirijako ei palvellut heidän elämäntilannettaan parhaalla mahdollisella tavalla. Etenkin raja-alueilla, kuten Katajanokalla ja Vanhankaupunginlahdella asuville voisi olla toimivampaa antaa mahdollisuus valita kahden läheisen suurpiirin välillä. Tämän voisi toteuttaa esimerkiksi rajaamalla äänestysalue omasta kotiosoitteesta säteittäisesti lähtevänä kehänä. Kaupunginkanslian osallisuus- ja neuvontayksikön päällikkö Johanna Seppälä kuitenkin totesi: ”Palautetta antaneet eivät ikinä löytämään konsensusta siitä, mikä on sopiva alue.”

Jääntti & Haveri (2020, s. 15) ehdottavat osallistuvan budjetoinnin suuntaamista sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleville alueille ja väestöryhmille syrjään jäävien ryhmien tukemiseksi. Esimerkkejä alueellisen eriytymisen huomioimisesta ja positiivisesta erityiskohtelusta ovat meneillään oleva Turun Asukasbudjetointi (Turun kaupunginhallitus, 2020) ja Tampereen Oma Tesoma -hanke (Tampereen kaupunki).

## 6.2 Motivaatio

Pitkäkestoisissa hankkeissa motivaatio latistuu helposti ja sen ylläpitäminen on altis pienillekin muutoksille. Monimutkaisissa prosesseissa, joissa pyritään sujuvaan yhteiskeittämiseen, sekä kaupungin työntekijöiden että asukkaiden motivaatio on välillä koetuksella. Osallistuvan budjetoinnin ensimmäisellä kierroksella motivaatio laski herkimmin, kun osallistujat kokivat, että eivät tulleet kuulluiksi tai että heidän osaamistaan vähäteltiin.



**Moni asukas nosti esille sen, että nykyinen suurpiirijako ei palvellut heidän elämäntilannettaan parhaalla mahdollisella tavalla. Etenkin raja-alueilla, kuten Katajanokalla ja Vanhankaupunginlahdella asuville voisi olla toimivampaa antaa mahdollisuus valita kahden läheisen suurpiirin välillä.**

OmaStadin työryhmässä vallitsee innostunut ilmapiiri. Tätä tosin koeteltiin etenkin hankkeen alkuvaiheessa, jolloin kiire ja epätietoisuus olivat vallalla. Syksyllä 2018 työryhmälle toteuttamamme lähtötason arviointi ja keväällä 2020 tehty loppuarviointi (kuvio 6.2) kertovat osaltaan ilmapiirin parantumisesta. Työryhmän motivaatio on noussut korkealle ja kokemus hankkeen suunnitelmallisuudesta ja työn ennakoitavuudesta on parantunut. Käsitykset hankkeen vaikutuksista ovat muuttuneet alun epätietoisuudesta positiiviseen suuntaan (kuvio 6.2).

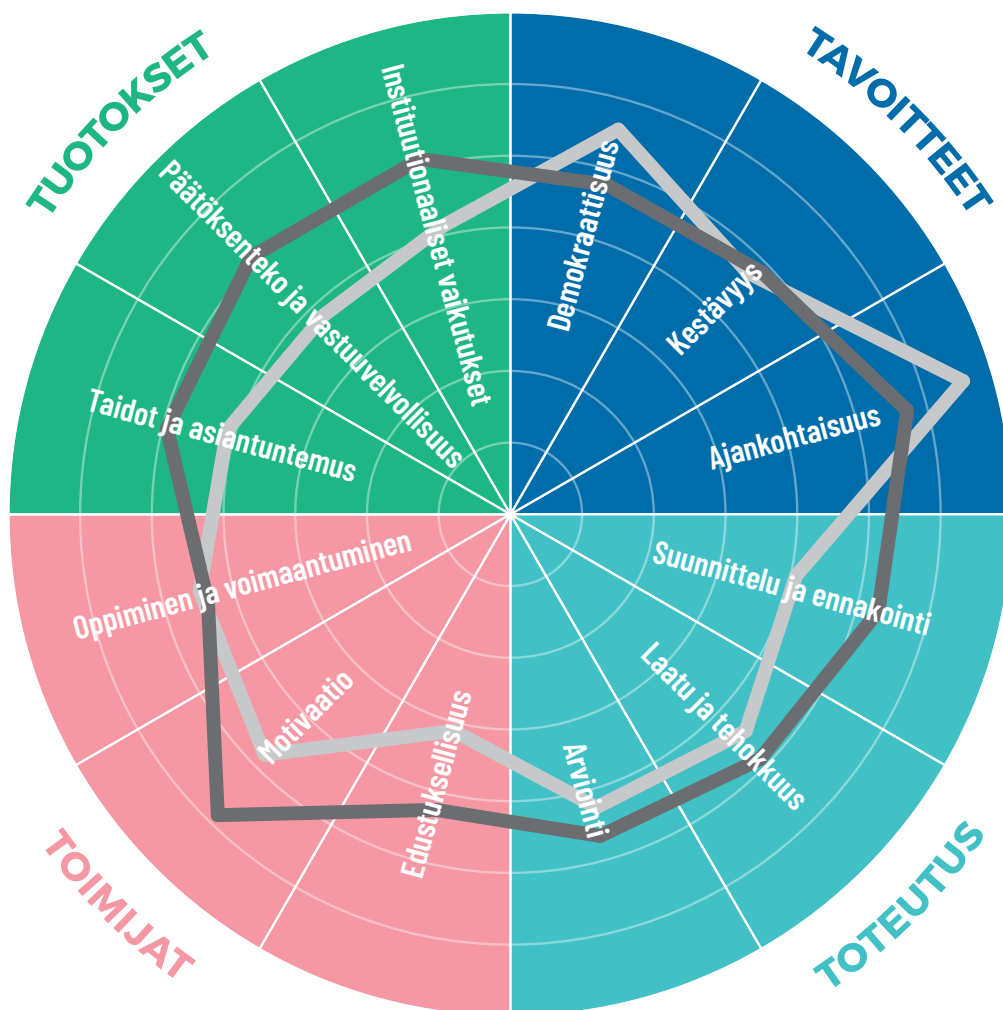
### 6.2.1 Hehkutusta ja urputusta

OmaStadi-työryhmä on näyttäytynyt sen koko keston ajan motivoituneena ja päättäjät ovat ottaneet hankkeen vastaan hyvin. OmaStadi ilmentää hyvin juuri nyt pinnalla olevia trendejä kaupunkien osallisuustyössä.

Myös suuri osa asukkaista on suhtautunut uuteen demokratiahankkeeseen innostuksella ja heidän motivaationsa on kantanut koko prosessin läpi ajoittaisesta hämmennyksestä huolimatta. Osallistuvan budjetoinnin seuraavaa kierrosta odotetaan innolla. Kaupunkilaisten palautteesta ilmeni myös kärsivällisyys, vaikka kaikki ei aina sujunut toivotulla tavalla: ”Toivon, että

KUVIO 6.2 Työryhmän lähtötason ja lopputason arviointi yhteisluomisen tutka -mallilla

— Lähtötaso  
— Lopputaso





*”nyt harjoitellaan ja ensi kerralla osataan paremmin”-vies-  
tin takana seistään. Ihan super, että nyt kokeiltiin ja tästä  
jatketaan! Just näin :)”*

Vähiten motivoituneita olivat tutkimuksemme mukaan osa toteuttajatahon henkilöstöstä. He kokivat osallistuvan budjetoinnin ulkopuolelta tulevana käskytyksenä, joka ei kunnioittanut heidän osaamistaan ja vei kohtuuttoman paljon heidän työaikaansa. Sinänsä kannatettava asia vesittyi sekavan työjärjestyksen ja resursikamppailun vuoksi:

*Virkakoneisto joutuu vastaamaan lainmukaisuudesta ja turvallisuudesta – se on tärkeää työtä. Osussa virkamiesten prioriteettien kannalta vähemmän tärkeitä töitä työnnetään ohi niiden tärkeimpien. Se ei ole kovin kannustavaa.*

– KAUPUNGIN TYÖNTEKIJÄ

OmaStadiin suhtautuivat nihkeästi myös monet pitkän linjan kaupunkiaktiivit. Hankkeen yleisötilaisuuksissa kävi toistuvasti ilmi, kuinka he kokivat tulleen sivuutetuiksi hankkeen suunnitteluvaiheessa ja olevansa osa ”näennäisdemokratiaa”, joka kilpailee ”karkkirahoista”. Perusteellisemmissä keskusteluissa he kuitenkin näkivät hankkeessa paljon mahdollisuuksia, vaikkakin pelkäsivät sen vievän pohjaa todelliselta vaikuttamiselta rakenteisiin.

Yleisöpalautteesta ja hankkeen tapahtumissa käydyistä keskusteluista nousee voimakkaasti esiin, että OmaStadi Raksojen kaltaiset hyvin järjestetyt tapahtumat motivoivat osallistujia ja luovat uskoa, että heidän ajatuksensa ja ehdotuksensa ovat kaupungille arvokkaita (Ertiö ym., 2019). Näiden nostattama innostus lasi kuitenkin huomattavasti aikoina, jolloin painopiste siirtyi verkkoympäristöihin eikä prosessi tuntunut etenevän. Tämä korostui etenkin kustannusarviovaiheessa, jonka aikana tiedotus oli olematonta.

On huomionarvoista, että suhteellisen vaatimaton panostus kaupungin budjetissa on herättänyt näin paljon keskustelua ja pitänyt osallistujat motivoituneina kehittämään uudenlaista kaupunkidemokratiaa. Suuri joukko sekä asukkaita että päättäjiä on innostunut edistämään OmaStadia uutena tapana kehittää osallisuutta Helsingissä. Katse kannattaa kuitenkin suunnata myös kriittisiin ääniin eikä kuitata niitä sopeutumattomuutena uusiin toimintatapoihin, kuten joissain keskusteluissa tuli ilmi. Kaupungin työntekijöillä ja kansalaistomijoilla on arvokasta kokemusta erilaisista osallisuutta kehittävästä toimintatavoista pitkältä ajalta. Tavat, joilla



**Vaikka OmaStadi tavoitti merkittävän määrän helsinkiläisiä, jätti 91,4 % kaupunkilaisista äänensä käyttämättä.**

heidän näkemyksensä otetaan huomioon, motivoivat osallistumaan ja kehittämään osallistuvaa budjetointia myös jatkossa.

### 6.2.2 Ei-osallistujien motivaatio

Vaikka OmaStadi tavoitti merkittävän määrän helsinkiläisiä, jätti 91,4 % kaupunkilaisista äänensä käyttämättä. Syitä tähän on lukuisia: riittämätön tiedonkulku, vaikeus ymmärtää prosessia, muut kiireet ja prioriteetit, epäusko tai -luottamus hankkeen merkitykseen tai tietämättömyys tavoista osallistua prosessiin kasvokkain. Olisikin tärkeää kerätä tarkempaa tietoa myös osallistumatta jättäneiden motiiveista. Tämän voisi toteuttaa esimerkiksi jonkin toisen kaupunkilaiskyselyn yhteydessä tai minihaastatteluilla, joissa kysytään satunnaisesti valituilta kaupunkilaisilta heidän syitänsä olla osallistumatta ja kenties kerätä parannusehdotuksia.

## 6.3 Oppiminen ja voimaantuminen

Tutkakyselyssä (N=15) hankkeeseen liittyvä oppiminen ja voimaantuminen arvioitiin lähelle keskiarvoa (4,1/7) ja eri vastaajaryhmien käsitykset vaihtelivat tästä huomattavan vähän (min. 3,5–4,5/7). Tästä voitaneen päätellä, että parantamiseen varaa on huomattavasti.

### 6.3.1 Osallisuuden oppiminen tukee opetussuunnitelmaa

Kuten olemme arvioinnissamme korostaneet, eri osapuolet yhdistävät OmaStadiin demokratiakasvatuksen



sekä kaupunkilaisten aktiivisen ja aloitteellisen roolin kasvattamisen. Pääosa haastateltavista korosti näitä piirteitä ja näki hankkeiden konkreettiset tulokset, ainakin tässä vaiheessa, vähemmän tärkeinä.

OmaStadi onnistui houkuttelemaan mukaan kaupungin päätöksentekoon asukkaita, jotka eivät olleet aiemmin osallistuneet aktiivisesti vastaaviin hankkeisiin. Suunnitelmien esittelyyn tarkoitetuissa tapahtumissa monet kertoivat yleisölle, että ovat ensimmäistä kertaa mukana ”tällaisissa jutuissa” ja seuraavat innostuneina prosessia.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan kouluille tekevässä kyselyssä huomautettiin, että OmaStadi ”sopii täydellisesti nykyiseen opetussuunnitelmaan, jossa osallisuus on tärkeä läpikantava teema”.

### 6.3.2 Voimaantumista ja voimattomuutta

Voimaantumiseen liittyvistä esimerkeistä on löydettyä sekä positiivisia että negatiivisia tarinoita, joista osa on levinnyt laajalti mediassa. Parhaimmillaan prosessi on luonut kokonaan uusia vaikuttamismahdollisuuksia (infoboxi 6.2). Monia aiemmin alueellisessa vaikuttamisessa mukana olleita OmaStadi kuitenkin turhautti. He kokivat tulleen sivuutetuiksi sekä hankkeen suunnittelussa että sen toteuttamisessa. Samoja äänenpainoja kuultiin myös kaupungin asiantuntijoilta, jotka olivat työskennelleet asukasosallisuuden parissa kauan. Tämä johti voimattomaan oloon, joka purkautui toisinaan yleisötilaisuuksissa sarkastisilla tai tuomitsevilla kommenteilla OmaStadi-peliä, virkakoneistoa tai näennäisosallistumista kohtaan. Aitoa, toiminnan rakentamiseen kriittisesti pureutuvaa keskustelua osallisuudesta ja vaikuttamisesta oli vaikea löytää. Kansalaistoimija ja ex-kaupunginvaltuutettu Yrjö Hakanen nosti esiin monen jakamaa kritiikkiä voimaantumista estävistä rakenteista:

*Koen ongelmalliseksi sen, että on osallisuustoimihenkilöitä – muitakin kuin stadiluitseja – ja osallisuusyksiköitä eri toimialoilla, jotka on laitettu välikappaleeksi asukkaiden ja toimialan tai kaupunginkanslian tekemisten väliin. Mulla on käsitys, että heille kehittyy ihan inhimillisistä työsuhte- ja muista normeista agenda, joka on kaupunginkanslian, toimialan johdon tai esimiesten agenda. He vievät tätä agenda osallisuustilaisuuksiin, eivätkä asukkaiden viestiä kaupungin koneistoon ja kertovat asukkailla reunaehdoista ja mihin voi tai ei voi puuttua. He ovat vähän puun ja kuoren välissä. Heille ei anneta mahdollisuutta olla asukkaiden äänitorvi*

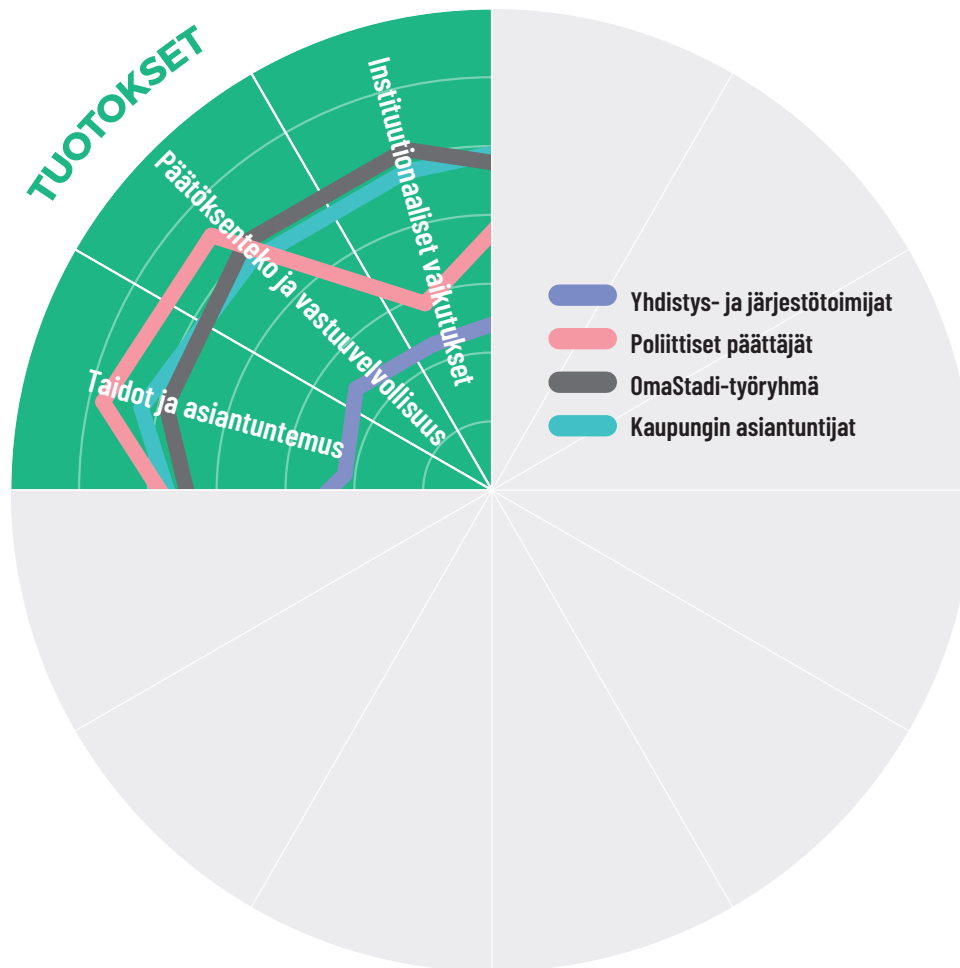
#### Infoboxi 6.2

### OmaStadi-ehdotuksesta apua masennukseen

Minna Salosen ehdotus *Hyvä mieli – mielenterveyden kohtaamispaikka Oodi-kirjastoon* syntyi työuupumuksesta ja masennuksesta. Ehdotuksen tekijä löysi OmaStadi-prosessiin osallistumisesta ympäristön, jonka koki voimaannuttavaksi itselleen (WGH, 2019). Hanke-ehdotus yhdisti matalan kynnyksen mielenterveyspalvelujen toteuttamisen kohtaamispaikassa, jossa tällaista ei ollut järjestetty aiemmin. Suunnitelma eteni äänestykseen mutta ei saanut riittävästi ääniä edetäkseen toteutusvaiheeseen. Tästä huolimatta se onnistui tuomaan tärkeää aihetta esiin mediassa (Helsingin Uutiset, 2019) ja nousi päättäjien ja kaupungin asiantuntijoiden tietoon.

*kaupunkiin päin, vaan heiltä odotetaan tulosta annetun projektin toteuttamisesta.*

Oppimisen ja voimaantumisen suurimmat haasteet ovat luottamukseen perustuvan vuorovaikutuksen luomisessa. Helsingissä on saatavilla paljon pitkän linjan osaamista ja hiljaista tietoa, josta voi olla huomattavaa hyötyä osallisuusprosessien kehittämisessä. On tärkeää, että osallistuvat kokevat olevansa mukana rakentamassa yhteistä prosessia sen kaikissa vaiheissa eivätkä kuin statisteja käsikirjoituksessa, joka etenee ilman heitäkin. Vuorovaikutustilanteissa kansalaiset ja kaupungin asiantuntijat oppivat kunnioittamaan toisiaan ja luomaan molemminpuoliseen kunnioitukseen perustuvia keskusteluympäristöjä. Myös kustannusarvioivaiheessa, sen viestinnän ongelmista huolimatta, kaupunkilaiset ovat oppineet, kuinka kaupunki suunnittelee ja toteuttaa hankkeita ja kuinka paljon asiat maksavat. Nämä asiat ovat varmasti monille osallistujille tuttuja toisella kierroksella.



## 7 OmaStadin tuotosten arviointi



maStadin tuotoksia tarkastellaan arvioinnissa kolmen keskeisen teeman kautta: taitojen ja asiantuntemuksen, päätöksenteon ja vastuuvollisuuden sekä institutionaalisten vaikutusten parantamisen kautta.

Mittavan hankkeen tuotokset ovat monipuolisia. Tutkimuskirjallisuudessa tuotokset jaetaan klassisesti kolmeen pääluokkaan: tiedolliset, käytännölliset ja demokraattiset tuotokset (ks. esim. Fiorino, 1990; Decker &

Ladikas, 2010; Rask ym., 2018). *Tiedollisia tuotoksia* ovat esimerkiksi data, ideat ja tiedot. *Käytännöllisiä tuotoksia* ovat uudet tuotteet, palvelut, innovaatiot, taidot, asiantuntemus ja lisääntynyt sosiaalinen hyväksyntä. *Demokraattisiksi tuotoksiksi* voidaan laskea esimerkiksi päätöksenteon demokratisointi ja kaupunkilaisten voimaantuminen poliittisina toimijoina. Hankkeet synnyttävät usein merkittäviä tuotoksia myös niille asetettujen tavoitteiden ulkopuolella (vrt., Antikainen et.al., 2019; Rask ym., 2018).

Tuotoksia arvioitaessa myös *ajallinen perspektiivi* on tärkeä. Ne vaikuttavat välittömästi esimerkiksi budjetti-päätöksiin. Hieman pidemmällä aikavälillä voidaan todentaa välillisiä vaikutuksia, kuten toimialojen yhteistyön tiivistyminen. Vuosien saatossa saatetaan myös havaita rakenteellisia muutoksia esimerkiksi kaupunkiympäristössä, kun osallistuvan budjetoinnin kautta rahoitetut investoinnit alkavat muuttaa kaupunkikuvaa. Arviointimme perspektiivi OmaStadi-prosessiin kattaa noin kaksi vuotta, ja esimerkiksi toimeenpanon osalta prosessi on vielä kesken, joten suuri osa vaikutuksista jää väistämättä tunnistamatta.

## 7.1 Taidot ja asiantuntemus

Myös asiantuntemusta voidaan tarkastella kolmella tasolla. *Strategisella tasolla* OmaStadi on suuri kokeiluhanke, jossa on yhtä tärkeää ymmärtää, mitä ollaan kokeilemassa kuin taata oppimisen jatkuvuus. Ajatellaanko, että kokeilun on tarkoitus palvella vain Helsinkiä vai myös muita kuntia? Miten varmistetaan, että kehitetyt toimintamallit, kuten Raksa-yhteiskehittämispajat, eivät unohdu, vaan pikemminkin leviävät? Kuinka uusi toimintamalli integroidaan koko kaupungin toimintaan? *Operatiivisella tasolla* on tärkeää, että hankkeen hallintaan ja toimeenpanoon liittyvä osaaminen säilyy ja kehittyy, vaikka väki vaihtuisi. Kuinka toimialojen asiantuntijat koulutetaan uuteen toimintatapaan? *Yksittäisten metodien tasolla* voi olla tärkeää kehittää erikoistunutta osaamista esimerkiksi Decidim-verkkoalustan räätälöintiin, suurten aineistojen analysointiin ja keskustelujen fasilitointiin.

### 7.1.1 Tekemällä oppimista

OmaStadi edustaa Suomessa vahvana vaikuttavaa kokeilukulttuuria, jossa pyrkimyksenä on uudistaa yhteiskuntaa ja eri alojen toimintatapoja rohkeiden kokeilujen avulla (Antikainen ym., 2019). Poikkeuksellisen OmaStadista tekee sen pitkäjänteisyys, sillä osallisuusrahaston 40 miljoonaa riittää jaettavaksi pitkälle tulevaisuuteen. Toisin kuin useimmat kokeilut, OmaStadi on suunniteltu kestämaan useita kierroksia. Tämä parantaa olennaisesti mahdollisuuksia oppia prosessia muuntelemalla ja rakentamalla OmaStadista oppimisalusta (ks. myös luku 7.1.2).

Hankkeen taustalla oleva poliittinen tahto, asialle omistautunut virkamiehistö ja kaupunkilaisten innokkuus luovat vahvan perustan tekemällä oppimiselle ja

### Infoboksi 7.1

## Tekemällä oppiminen Pariisin osallistuvassa budjetoinnissa

Pariisin osallistuva budjetointi 100 miljoonan euron vuosibudjetilla on maailman suurin laatujaan. Toiminta aloitettiin vuonna 2014 koeluonteisesti 20 miljoonan euron budjetilla. Kaksi vuotta myöhemmin budjetti viisinkertaistettiin. Tutkiessaan Pariisin osallistuvan budjetoinnin menestystekijöitä professori Yves Cabannes (2017, s. 201) on nostanut vahvasti esille tekemällä oppimisen kulttuurin, jota hän kontrastoi peripariisilaiseen jäykkään hallinto-kulttuuriin. Cabannes tiivistää tekemällä oppimisen seuraaviin periaatteisiin: "A) Olkaa rohkeita. Aloittakaa nopeasti. Heti ei synny täydellistä mutta vahva eteenpäin pyrkiminen luo yhteistyötä ja merkittävää kehitystä. B) Dynaaminen evoluutio. Olkaa joustavia ja valmiita muutokseen. Rakenne ja hallinto voidaan muuttaa yrityksen ja erehdyksen pohjalta. C) Yhteistyö: innovaatiot eivät synny tyhjiössä. Tarjotkaa työkaluja dialogille hallinnon osastojen ja kansalaisten välillä tehokkaan lopputuloksen aikaansaamiseksi."

Tutkija Jake Carlson (2017) on kiteyttänyt Pariisiin osallistuvan budjetoinnin menestyksen kolmeen keskeiseen tekijään: 1) Poliittinen tahto, jonka takeena oli pormestarin tahtotila ja hankkeelle osoitetut resurssit. 2) Kaupunkilaisten innostuminen, mistä osoituksena olivat tuhannet, vuosittain lisääntyneet kaupunkilaisten tekemät ehdotukset. 3) Ammattitaitoiset ja työlleen omistautuneet asiantuntijat.

systemaattiselle kehitystyölle (vrt. infoboxi 7.1). Jo nykyisellään hanketta on kehitetty tiiviissä yhteydessä kansainvälisiin ja kotimaisiin toimijoihin, mikä on tukenut

ideoiden ristiinpölytystä ja osaamisen siirtoa. Suomen kuntien kiinnostus kokeilla ja kehittää osallistuvan budjetoinnin toimintamallia tälläkalaisiin oloihin tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden yhdistää voimavaroja. Onkin tärkeää varmistaa, että resurssit riittävät saatujen oppien keräämiseen ja välittämiseen eri toimijoille sekä kaupunkien välisen yhteistyön virittämiseen. Tämän toteutumisessa muun muassa Kuntaliitto ja Sitra olisivat luontevassa roolissa.

Taitojen ja asiantuntemuksen kehittämistä osoittaa, että kaksi seitsemästä stadiluotsista on tehnyt ja yksi tekemässä opinnäytetyötä OmaStadista. Belinda Barbaton ja Antti Sarpon (2020, s. 62) opinnäytetyö kuvaa hienolla tavalla, kuinka OmaStadi-prosessia on kehitetty lennossa aiemmista vaiheista oppien:

*”Vuonna 2019 järjestettyjen Raksojen tuomalla kokemuksella olimme päättäneet jättää Starttiraksoilla liiallisen menettelmällisyyden, kuten ulkopuolisen keskustelujen ohjauksen pois. Perusteellisella ja yksityiskohtaisella tapahtumien läpikäynnillä, sekä asiantuntijoiden osallistamisella tapahtumasuunnitteluun tavoittelimme asiantuntijoiden vastuuttamista keskustelujen vetäjiksi... Tämä valinta erosi huomattavasti vuoden 2019 tapahtumista, joissa asiantuntijoita ei osallistettu tapahtumasuunnitteluun, ja joissa he olivat mukana enemmän osallistujina kuin vetäjinä.”*

Vaikka OmaStadia on kehitetty yhteiskehittämisen hengessä (esim. 2018 Helsinki Design Weekin pidetyn monipäiväisen tapahtuman yhteydessä), ovat mahdollisuudet avata prosessi kaupunkilaisten itsensä kehitettäväksi paljon suuremmat. Jatkossa hieman väljempi aika-taulu voisi sallia esimerkiksi ”megaraksat”, joille kaupunkilaiset kutsutaan yhteiskehittämään OmaStadin tulevia kierroksia.

### 7.1.2 OmaStadi oppimisolustana

Tutkakyselyssä (N=15) taitojen ja asiantuntemuksen kehittäminen arvioitiin melko hyväksi (5/7). On kuitenkin ilmeistä, että osallistuvaan budjetointiin liittyvälle osaamiselle on jatkossa kysyntää. Demokraattisena innovaationa sen jatkokehittämiseen liittyy paljon tutkimuksellisesti kiinnostavia kysymyksiä.

Eräs tapa tukea alan osaamista on OmaStadin hahmottaminen pitkäkestoisena oppimisolustana, jolle voidaan laatia tai teettää toimintasuunnitelma. Idea oppimisolustasta pitää sisällään ajatuksen, että OmaStadia kehitetään jatkuvan oppimisen, tutkimuksen, kehitystyön ja arvioinnin prosessina. Tutkimuksellisesti alus-



**Osallistuva budjetointi nähdään usein vahvana lääkkeenä näennäisosallistumista vastaan, koska siinä kaupunkilaiset itse kehittävät vaihtoehdot ja valitsevat parhaaksi kokemansa toteutettavaksi.**

tan ylläpitäminen saattaisi kiinnostaa esimerkiksi Kaupunkiakatemiaa tai Helsingin yliopiston Kaupunkitutkimusinstituuttia; koulutustoiminnan osalta Kuntaliitto olisi luonteva toimija. Toimintasuunnitelmassa voitaisiin pohtia esimerkiksi seuraavia teemoja:

- Arviointityön jatkuva ja monipuolinen hyödyntäminen sekä tutkimushankeyhteistyö
- Opinnäytteiden tukeminen ja koordinointi
- Kotimaiset ja kansainväliset ”kummiorganisaatiot”
- Toimialojen asiantuntijoille räätälöidyt koulutustilaisuudet (sisäiset ja ulkoiset koulutukset, esimerkiksi Kuntaliiton tai konsulttien järjestämänä)
- Yhteiskehittämisen ja joukkoistamisen nykyistä vahvempi hyödyntäminen prosessin suunnittelussa
- Fasilitointiosaamisen ja deliberaation kehittäminen

### 7.2 Päätöksenteko ja vastuuvollisuus

*”Meidän täytyy oppia siitä, että kaupunkilaiset aidosti ja oikeasti pistää ideoihin aikaa ja energiaa, huolimatta siitä, että joskus esitetään, että ravintola tarvitaan 30 metriä maan alle. Meidän täytyy joka tapauksessa paneutua siihen, vastata ja käyttää siihen riittävästi aikaa.”*

– MIKKO AHO, TOIMIALAJOHTAJA, KAUPUNKIYMPÄRISTÖ

Päätöksenteko ja vastuuvollisuus ovat osallisuuden ydinkysymyksiä, joissa onnistuminen on ratkaisevan tärkeää. Mikäli osallisuushanke ei vaikuta päätöksente-

koon, puhutaan näennäisosallisuudesta, johon voidaan päätyä myös, jos osallisuushanke keskittyy epäoleellisiin kysymyksiin ja todelliset päätökset tehdään muualla. Näennäisosallistuminen on liiankin tuttu ongelma osallisuushankkeisiin perehtyneille. Vastuuvollisuus taas tarkoittaa selontekoa siitä, millä tavoin osallisuushanke vaikuttaa viranomaisten toimintaan, ja miten tästä on kommunikoitu. Vastuuvollisuus punnitsee kaupungin kyvyn kunnioittaa, kuunnella ja olla vastavuoriossa yhteydessä asukkaisiinsa.

Osallistuva budjetointi nähdään usein vahvana lääkkeenä näennäisosallistumista vastaan, koska siinä kaupunkilaiset itse kehittävät vaihtoehtoja ja valitsevat parhaaksi kokemansa toteutettavaksi. Suoraa demokratiaa koettelevat kuitenkin säännöt ja käytännöt, jotka pahimmillaan vesittävät hyvät pyrkimykset. Esimerkiksi Saksassa kuntien laskevaa intoa osallistuvaan budjetointiin on selitetty toiminnan lainsäädännöstä johtuvalla konsultatiivisella luonteella – päätökset hankkeiden rahoituksesta tekee viime kädessä kaupunginvaltuusto – mikä on johtanut läpinäkyvyyden puutteeseen ja kaupunkilaisten esityksistä poikkeaviin ratkaisuihin sekä murentanut toiminnan legitimitettä (Schneider & Busse, 2018).

Yhteisluomisen tutkassa yhdistys- ja järjestötoimijat arvioivat päätöksenteon ja vastuuvollisuuden varsin negatiivisesti (2,5/7). Arvion taustalla näkyvät etenkin kustannusten arviointiin liittyneet epämiellyttävät kokemukset.

### 7.2.1 Vahvaa sitoutumista kaupungilta

Kaupungin johto on selvästi sitoutunut OmaStadin toteuttamiseen. Tästä kertoo osaltaan, että hankkeen toteuttamiseen on käytetty runsaasti kaupungin asiantuntijoiden työaikaa ja osaamista. Tapahtumia, joissa kaupunkilaiset pääsivät tapaamaan kaupungin asiantuntijoita, järjestettiin 240 ympäri kaupunkia (Osallisuus ja neuvonta, 2020). OmaStadi raksoja oli kahdeksan ja niihin osallistui noin 160 kaupungin asiantuntijaa ja 800 kaupunkilaista, eli yksi asiantuntija viittä kaupunkilaista kohtaan (Barbato & Sarpio, 2020).

Pormestarin tekemä päätös äänestyksessä valittujen hankkeiden toteuttamisesta ei esittänyt poikkeuksia äänestyksen tuloksiin. Keskeinen päätöksentekoon liittyvä ongelma oli kustannusarviointien teko. Moni koki, että kaupungin asiantuntijoiden ja kaupunkilaisten esittämät arviot eivät kohdanneet. Kustannusarviovaiheen kehittäminen entistä avoimemmaksi onkin yksi tehok-

kaimmista keinoista parantaa koko OmaStadi-prosessin legitimitettä (ks. luku 5.1.3) Toki kustannusarviointivaihe tuo myös esiin asioita, jotka kaupunkilaiset tuntevat puutteellisesti: esimerkiksi arvio rakennettavasta uimalaiturista kohosi korkeaksi juuri ”tila- ja tuottajavastuun” takia, kuten haastattelemamme osallisuus- ja neuvontayksikön päällikkö totesi. Kaupungin velvollisuus on pitää huolta, että ympäristön muokkaukseen liittyvät vastuut, kuten pelastusteiden rakentamiseen liittyvät velvoitteet, huomioidaan.

### 7.2.2 Toimeenpanon reaaliaikainen seuranta

Äänestysvaiheen palautekyselyssä (N= 390), lähes puolet vastaajista (48 %, ks. kuvio 5.4) oli epätietoisia siitä, mitä äänestyksen jälkeen tapahtuu. Tämänkaltaisen epätietoisuuden hälventämiseen OmaStadi-hankkeiden seurantalpalvelu (Osallistuvan budjetoinnin seuranta 2019-2020) on perusteltu ratkaisu. Sivustolta voi seurata reaaliajassa toteutettavien hankkeiden etenemistä. Syyskuussa 2020 54,2 % koko urakasta oli valmis. Esimerkiksi Arabian tekonurmikenttä oli 100 %:sti valmis mutta Liikuteltava esiintymislava ja tekniikka – ehdotuksen kohdalla sivusto näytti vasta viittä prosenttia. Tässä tapauksessa Covid-19-pandemia oli hidastanut toteutusta. Nämä ovat avoimen hallinnon ja käytäntöjä parhaimmillaan.

## 7.3 Institutionaaliset vaikutukset

Tarkastelemme institutionaalisia vaikutuksia kahdesta näkökulmasta. Arvioimme ensin OmaStadin roolia kaupungin vakiintuneiden toimintatapojen ja toimintakulttuurin muokkaajana. Ganuzan ja Baiocchin (2012) mukaan osallistuvaa budjetointia on maailmalla käytetty sekä hallinnon tehostamisen (engl. policy device) että hallinnon uudistamisen (engl. policy instrument) työkaluna. Hallinnon tehostamisfilosofiaan voidaan liittää ajatus ”osallistamisesta”, jossa hallinnon tarpeista käsin aktivoidaan kansalaisia yhteisten ongelmien ratkaisemiseen. Hallinnon uudistamisfilosofiaan liittyy puolestaan puhe ”osallistumisesta”, jonka avulla pyritään demokratisoimaan päätöksentekojärjestelmä. Monet tutkimukset ovat todenneet osallistuvan budjetoinnin ideologisesti joustavaksi työkaluksi, sillä sen avulla voidaan tukea molempia tavoitteita (ks. esim.



Gilman, 2016; Ganuza & Francés, 2012; infoboxi 4.1). Lisäksi arvioimme OmaStadin vaikutuksia uuden yhteistyön ja yhteistyöverkoston syntymiseen. Laajempia yhteiskunnallisia ja rakenteellisia vaikutuksia ei toiminnan lyhyden ja pienimuotoisuuden takia ole toistaiseksi mielekäästä arvioida.

Tutkakyselyn vastaajat eivät pitäneet OmaStadin institutionaalisia vaikutuksia merkittävänä (4,2/7). Suurimaksi vaikutuksen arvioivat haastatellut OmaStadi-työryhmän jäsenet (5,2/7) ja muut kaupungin asiantuntijat (5/7). Poliittiset päättäjät (3/7) ja yhdistys- ja järjestötoimijat (2,5/7) sen sijaan arvioivat vaikutukset vähäisiksi.

### 7.3.1 Osallistuva budjetointi on lisännyt toimialojen yhteistyötä

*”No, meillähän on tämä putkiorganisaatio, ylhäältä alas putkiorganisaatio. Kaupunki on niin kuin monta putkea, jotka tulee alueelle. Jotkut, useampi ei edes tule alueelle. Että sitä-hän ihmiset aina jaksaa ihmetellä, että eikö ne keskustele keskenään, eikö ne tiedä mitä toinen tekee. Ei ne todellakaan tiedä, koska siellä perustasolla ei tiedetä.”*

– Eeva-Liisa Broman, Projektipäällikkö, Helsingin Kaupunki, Eläkkeellä

Aluksi toimialojen yhteistyössä tunnistettiin hankaluuksia, sillä kaupungin sisäisessä arvioinnissa ne kokiivat kaupunginkanslian ohjeistukset puutteellisina ja muutenkin prosessin ylimääräisenä työtaakkana (Osallisuus ja neuvonta, 2020). Sitten yhteistyötä parannettiin paremmalla suunnittelulla, viestinnällä ja uusilla yhteistyökäytännöillä. Yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimialan kanssa tavoitettiin erityisesti ikääntyneitä palvelukeskuksissa ja kaupunkiympäristön toimiala palkkasi kaksi projektipäällikköä koordinoimaan hankkeita. Barbaton ja Sarpion (2020) mukaan heistä tuli tärkeitä kumppaneita OmaStadi-työryhmälle Starttiraksojen suunnittelussa ja toimeenpanossa.

OmaStadi-hanke on lisännyt toimialojen yhteistyötä, mutta näkemykset vaihtelevat sen laajuudesta. Osallisuus- ja neuvontayksikön (2020) raportin mukaan osallistuva budjetointi on vahvistanut etenkin avoimen hallinnon toimintakulttuuria ja suunnittelukäytänteiden läpinäkyvyyttä sekä tuonut uutta kokemusta, miten kaupungin prosesseja johdetaan ja jalkautetaan. Haastattelujen apulaispormestarien ja toimialajohtajien käsitykset olivat näiltä osin melko varovaisia. Esimerkki myönteisestä arviosta on kaupunkiympäristön apulaispor-

mestari Anni Sinnemäen arvio, jonka mukaan OmaStadilla on ollut muutosvaikutusta, mutta *”on ollut voimakkaampiakin tekijöitä ja draivereita, jotka ovat muuttaneet toimintakulttuuria”*. Epäilevällä kannalla oli sen sijaan esimerkiksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja Liisa Pohjolainen, jonka mukaan OmaStadi ei ole vaikuttanut kaupungin sisäisiin prosesseihin, vaan pikemminkin se *”yritettiin istuttaa kaupungin olemassa oleviin prosesseihin, ja se oli hankalaa”*. Varsin skeptinen oli myös kaupunkiympäristön toimialajohtaja Mikko Aho, jonka mukaan, OmaStadi on nykyisellään liian pienimuotoinen prosessi, jotta sillä olisi sen suurempaa vaikutusta kaupungin toimintakulttuuriin.

Toimialojen aktiivisuudessa on myös suuria eroja, jotka juontuvat niille kohdistuneiden hankkeiden määrästä. Äänestyksessä toteutukseen valituista 44 suunnitelmasta 29 (66 %) kohdistui kaupunkiympäristön, 10 (23 %) kulttuurin ja vapaa-ajan ja 5 (11 %) kasvatuksen ja koulutuksen toimialoille (Kaupunginkanslia, 2020). Sosiaali- ja terveystoimi ei saanut toteutettavakseen lainkaan suunnitelmia. Tästä huolestuneena apulaispormestari Sanna Vesikansa pohti, onko säännöistä välittyvä palveluiden poissulkeminen tarkoituksenmukaista.

### 7.3.2 Vuoropuhelu kaupungin ja asukkaiden välillä on vahvistunut

Kaupunkilaisten ja asiantuntijoiden kesken tapahtuva yhteiskehittäminen on olennainen osa OmaStadi-prosessia. Tätä tukivat toimialojen ja eri väestöryhmiä edustavien yhteisöjen kanssa järjestetyt tapahtumat. Sekä kaupunkilaiset että asiantuntijat kokivat vuoropuhelun merkittäväksi. Sosiaali- ja terveystoimen apulaispormestari Sanna Vesikansan korosti asian merkitystä:

*”Siinä on jouduttu ja päästy keskustelemaan suoraan kaupunkilaisten kanssa ideoista ja niiden vaikutuksista, niiden talousvaikutuksista. Uskon, että se on ollut hyvä sykäys kaupungin virkamiehille myös uudistaa toimintatapoja...”*

Kaupunkilaisilta kerättyssä palauteaineistossa (N=390) arvostettiin sitä, että eri toimialojen asiantuntijat olivat kokoontuneet työstämään kaupunkilaisten ideoimia hankkeita.

Mikä sitten on OmaStadissa tapahtuvan vuorovaikutuksen uutuusarvo? Haastatteluissa OmaStadin vahvuudeksi koetaan siihen liittyvä mahdollisuus tavoittaa tavallisia kaupunkilaisia, jotka eivät ole entuudestaan olleet mukana kaupunkikehitykseen liittyvissä prosesseissa. Esimerkiksi kaupunkiympäristön toimialajohtaja

Mikko Ahon mukaan osallisuus on ollut arkea heidän toimialallaan siitä lähtien, kun rakennuslaki muutettiin 2000-luvun alussa ja velvoitti asukkaiden osallistamisen kaavoitusprosesseihin. Tyypillisesti osallisuus on kuitenkin keskittynyt pienehköön joukkoon, joka yksin määrittelee asukkaiden kannan.

### 7.3.3 Verkostoituminen ja yhteistyö on ollut turhan varovaista

OmaStadi perustuu ajatukseen kaupunkilaisten äänestämistä ehdotuksista, jotka kaupunki toteuttaa – tilaa toimeenpanossa ei ole juuri jätetty yhteistyölle kaupunkilaisten ja paikallisten tahojen kanssa. Yhtälössä ei myöskään ole varattu juurikaan paikkaa ”kolmansille osapuolille”, kuten muille julkisen sektorin toimijoille, yrityksille tai vaikkapa kanssarahoittajille. Osa kouluista on osallistunut OmaStadiin rohkaisemalla oppilaita äänestämään Wilma-järjestelmän kautta ja tutkimuslaitoksilla on ollut rooli arviointien ja opinnäytteiden tekijöinä. Muilta osin yhdistyksille suunnattu viestintä, kumppanuustoiminta ja verkostoituminen on keskittynyt siihen, että mukaan saataisiin mahdollisimman laaja edustus. Kaupunginkanslian (2020) mukaan hankkeessa on pyritty tavoittamaan maahanmuuttajia lähestymällä monikulttuurisia järjestöjä kuten Nicehearts ry/Naapuriäidit, Monik ry, Moni Heli ry, Irakin naisten ry, Kotoutumisen sillat -hanke, Monikulttuurinen nuorisoyhdistys Aurinko, Inkerikeskus ry, osallisuus- ja neuvonta-yksikön JANE- Jalkautuvan neuvonnan hanke, Eiran aikuislukio ja Helsingin Ohjaamo. Helposti syrjään jäävien ryhmien tavoittaminen onkin perusteltua.

OmaStadin kehittämisessä merkittävämmäksi demokratiainnovaatioksi olisi kuitenkin tärkeää miettiä, voisiko prosessiin ottaa mukaan laajemman joukon. Hybridirahoi- tusta (Tuusulan kaupunki, 2020) on käytetty esimerkiksi Tuusulassa keinona ottaa yhteisöjä mukaan hankkeiden rahoittamiseen. Göteborgissa osallistuvaa budjetointia on ollut toteuttamassa kaupungin suurin asunto-osakeyhtiö (Digidem Lab, 2019). Olisiko kaupungin palkkaamalla yri- tysluotseilla roolia OmaStadinkin kehittämisessä?

### 7.3.4 Epäsuoria vaikutuksia

Kokeilukulttuuriin liittyvän ajattelutavan mukaan julki- sen sektorin tehtävänä on ”orkestroida” kokeiluja, jotka tukevat uudenlaisten ratkaisujen yhteiskehittämistä. Ajattelutavan mukaan hankkeiden vaikutuksia ei pidä



## Osa kouluista on osallistunut OmaStadiin rohkaisemalla oppilaita äänestämään Wilma-järjestelmän kautta ja tutkimuslaitoksilla on ollut rooli arviointien ja opinnäytteiden tekijöinä.

tarkastella vain kapea-alaisesti, vaan huomioida myös hankkeiden suoranaisten tavoitteiden ulkopuolella ilmeneviä vaikutuksia.

OmaStadi tulee jatkumaan useita vuosia ja hankkeen institutionaalinen jalanjälki on paremmin nähtävissä vasta tulevaisuudessa. Jo ensimmäisen kierroksen aikana olemme kuitenkin havainneet joitakin vaikutuksia, jotka lähtivät liikkeelle OmaStadi-prosessista, vaikka niitä tuskin osattiin ennakoida. Sähköinen äänestysprosessi oli suurimittainen ja verkkodemokratian tutkijoille ja kehittäjille kiinnostava lähtökohta myöhemmille yrityksille kehittää Suomeen sopivaa sähköistä äänestysjärjestelmää. Vastaava yllätys liittyy OmaStadin äänestysprosenttiin, jonka seuraamista kaupunginhallitus (2018) edellytti vastaavalla tavalla kuin valtiolisissa ja kunnallisissa vaaleissa. Prosessin aikana paljastui kuitenkin, että Helsingin sähköisessä äänioikeusrekisterissä valtiolisissa ja kunnallisissa vaaleissa ovat mukana ainoastaan alueet Maunula A ja Maunula B, mikä estää käytännössä vertailun esimerkiksi ikäryhmittäin. Havainnon seurauksena kaupunki onkin lähtenyt selvittämään mahdollisuutta sähköisen äänioikeusrekisterin laajentamiseen valtiolisissa ja kunnallisissa vaaleissa.

Mainitut esimerkit ovat hallinnon kehittämiseen liittyviä epäsuoria vaikutuksia. Oletettavasti paljon merkittävämpiä vaikutuksia nähdään hallinnon ulkopuolelta. Tästä meillä on vasta viitteitä: kaupunkilaiset ovat löytäneet uusia tapoja ratkoa ongelmiaan, kuten masennuksesta toipumista (infoboxi 6.2). OmaStadi on myös avannut nuorille merkittävän uuden väylän poliittiseen vaikuttamiseen. Vastaavia asioita kannattaa seurata jatkossa – niiden myötä kokeilu saa kasvonsa ja merkityksiä, joita siltä ei ehkä odotettu löytyvän.

## 8 Päätelmiä ja suosituksia

**O**lemme seuranneet OmaStadi-hanketta sen suunnittelusta saakka, melko tarkalleen kahden vuoden ajan. Tärkein oppi on ollut, että pienilläkin muutoksilla säännöissä, toteutustavassa ja vuorovaikutuksessa voi olla kauaskantoisia vaikutuksia. Tätä havaintoa tukee myös vertailu osallistuvan budjetoinnin hankkeisiin kansainvälisessä kontekstissa. Osallistuva budjetointi ei ole neutraali työkalu, jolla kansalaiset osallistuvat suoraviivaisesti päätöksentekoon, vaan se on tiiviissä yhteydessä lähidemokratiaan ja asukasosallisuuden eri muotoihin. Se tulee pitää avoimena suhteessa laajempiin yhteiskunnallisiin kehityskuluihin. Helsingissä toteutettu osallistuvan budjetoinnin ensimmäinen kierros koostuu sekä yleisesti omaksutuista että omaleimaisista piirteistä.

Omaleimaisuutta korostavat seuraavat seikat. Ensinnä, *kyseessä on suuren mittakaavan kokeilu*. Ideoiden toteuttamiseen on varattu 4,4 miljoonaa euroa ja hankkeen hallintokustannukset ylittävät jaetun summan. Tämä on Suomen kuntakentässä ainutlaatuisen suuri panostus, vaikka kansainvälisessä vertailussa Helsinki asettuu keskikastiin – esimerkiksi Pariisissa ja Madridissa on jaettu 100 miljoonaa vuosittain, Latinalaisessa Amerikassa vielä tätäkin suurempia summia. Monessa Suomen kunnassa osallistuva budjetointi on aloitettu vaatimattomasti, muutaman kymmenen tuhannen euron satsauksella. Toiseksi, *OmaStadissa on panostettu yhdenvertaisuuden edistämiseen*. Sen sijaan että budjetointi olisi toteutettu yksinomaan verkkoympäristössä, on OmaStadissa toiminut kullakin seitsemällä suuralueella oma stadiluotsi, joka on ollut yhteydessä asukaisiin ja auttanut näitä ideoiden kehittämisessä lukuisissa tapahtumissa ja kohtaamisissa. Kolmas keskeinen piirre on *yhteiskehittämisen keskeinen rooli*. Tätä on edistetty esimerkiksi OmaStadi Raksa -yhteiskehittämistapahtumilla, joissa kaupungin asiantuntijat ja kaupunkilaiset ovat olleet suorassa vuorovaikutuksessa prosessin eri vaiheissa. Myös palvelumuotoilun ja pelillistämisen kautta on haettu tukea yhteiskehittämiseen. Neljäs leimallinen piirre ovat *väljät ja temaattisesti varsin neutraalit säännöt*, jotka pysyvää henkilöstöä tai muuta pysyvää toimintaa lukuun ottamatta antavat kaupunkilaisten ehdotuksille tilaa. Viides omaleimainen ratkaisu on

*avoin reaaliaikainen ääntenlaskun seuranta* äänestysvaiheen aikana. Tämä on kansainvälisesti verraten harvinainen piirre, joka lisäsi näkyvyyttä mutta loi vastakkainasetteluja.

Olemme käyttäneet arvioinnissa *Yhteisluomisen tutka*-mallia ja luoneet OmaStadista kokonaisvaltaisen kuvan 12 kriteerin avulla yleisesti käytetyn prosessin laadun ja tehokkuuden tai käyttäjäpalautteeseen perustuvan arvioinnin sijaan. Kriteerit heijastavat moniarvoisen yhteiskunnan eri piirteitä ja tarkastelevat prosessia tavoitteiden, toteutuksen, toimijoiden ja tuotosten näkökulmista. Arviointi pohjautuu tilastojen ja palautekyselyjen lisäksi syvähaastatteluihin ja osallistuvaan havainnointiin.

Yleisarviomme OmaStadin ensimmäisen kierroksen toteutuksesta on varovaisen positiivinen. Kyseessä on merkittävä demokratiainnovaatio kaupungin kehittämisessä, jossa painottuvat suora osallistuminen, verkko-demokratia ja deliberatiivinen demokratia. Hankkeesta löytyy kuitenkin myös paljon parannettavaa ja kehittämistä on syytä jatkaa karttuneiden kokemusten pohjalta.

**Suositus 1: OmaStadia tulee kehittää osana lähidemokratiaa.** OmaStadin suhde demokratiaan, päätöksentekoon ja vaikutusmahdollisuuksiin ymmärretään ristiriitaisilla tavoilla. Yhteisten tavoitteiden löytäminen avoimen vuorovaikutusprosessin kautta on tärkeää. Jos prosessia kuvataan joustavana, sen pitää myös näyttäytyä sellaisena. Muuten seuraa turhautumista, puhetta näennäisosallistamisesta ja karkkirahasta. Konkreettisesti muutos voisi tapahtua esimerkiksi perustamalla asukasfoorumia tai tekemällä yhteistyötä olemassa olevien yhdistystoimijoiden kanssa ehdotusten yhdistely- ja kustannusarviovaiheissa. Tulee kuitenkin varmistaa, että OmaStadi säilyy väylänä kaikkien kaupunkilaisten ja muiden intressiryhmien ideoille ja aloitteille eikä sen demokraattisista periaatteista tingitä.

Arviointi:

- Kustannusarvioinnit epäonnistuivat, koska osallistujat eivät ymmärtäneet niiden perusteita ja kritisoivat korkeita hintoja. Kaupunkilaiset eivät voineet olla mukana arvioimassa, vaikka heillä voisi olla lähiympäristöstään parempaa ymmärrystä kuin kaupungin asiantuntijoilla.



- Monilla alueilla äänet jakautuvat samankaltaisten ehdotusten välillä yhdistelyprosessista huolimatta. Tämä vähensi niiden mahdollisuuksia äänestyksessä. Päällekkäisyyksien karsiminen on tärkeää.
- Kaupunki sekä yhdistys- ja kansalaistoimijat kehittävät kaupunginosia jatkuvasti myös monilla muilla tavoilla. On tärkeää saattaa OmaStadin ehdotukset yhteyteen muiden kehitysprosessien kanssa. Muuten menetetään pitkäjänteiseen kehittämiseen liittyvä osaaminen ja potentiaali.
- Vaikka OmaStadi toi mukaan paljon uusia toimijoita, se sai kritiikkiä kaupungin asiantuntijoilta ja asukastoimijoilta, jotka kokivat jääneensä syrjään sekä kehittämis- että toteutusvaiheessa. Kritiikki pitää ottaa vakavasti eikä nähdä sitä jurputtamisena tai muutosvastarintana. Helsingissä on paljon kokemusta ja hyläistä tietoa osallisuuskysymyksistä ja parhaista toimintamalleista.

**Suositus 2: Yhdenvertaisuuden edistäminen on säilytettävä keskeisenä tavoitteena.** Yhdenvertaisuutta voidaan edistää konkreettisesti kielivähemmistöille kohdennetuilla toimilla (käännökset, yhteydet ja yhteistyö alan yhdistysten ja yhdyshenkilöiden kanssa). Sekä verkossa että kasvotusten osallistuville tulee taata samat oikeudet. Yhdenvertaisuuden edistämisestä ei tule kuitenkaan sekoittaa kysymykseen yhteiskunnassa vallitsevan eriarvoisuuden torjunnasta. Tämä vaatii huomattavasti enemmän resursseja eikä osallistuva budjetointi ole ainakaan nyky muodossaan työkalu laajemman eriarvoisuuden torjuntaan.

#### Arviointi:

- Yhdenvertaisuus ei toteutunut optimaalisesti OmaStadin ensimmäisellä kierroksella. Vähemmistöryhmät olivat aliedustettuina niin suunnitelmissa, hankkeen tilaisuuksissa kuin toteutusvaiheessakin. Ryhmien tavoittaminen vaatii pitkäjänteistä työtä hajanaisten tapahtumien sijaan.
- Äänestystä edeltäneessä kampanjoinnissa suunnitelmien tekijät toimivat hyvin erilaisilla resursseilla. Suunnitelmista viestimiseen tarkoitettua tukea voisi harkita sitä tarvitseville.

**Suositus 3: Huomiota tulisi siirtää äänestyksestä deliberaatioon.** Äänen reaaliaikainen näkyminen äänestyksen aikana ja mahdollisuus muuttaa annettua ääntä johti kiivaaseen kilpailuun ja epäileiksi koettuun

taktikointiin. Ominaisuuden poistaminen vähentäisi vaikutelmaa kilpailusta ja loisi tilaa suunnitelmia koskevalle sisällölliselle arvioinnille, vaikka saattaisikin laskea äänestysaktiivisuutta. Muita tapoja deliberaation lisäämiseen olisivat esimerkiksi lisätuki ehdotusten esittelyyn ja fasilitoitujen keskustelujen järjestäminen paikallisissa tapahtumissa ja verkossa.

#### Arviointi:

- Osallistuva budjetointi on kansainvälisesti usein kytetty deliberatiiviseen demokratiakehitykseen, jossa pyrkimyksenä on parantaa kaupunkikehitystä koskevan keskustelun laatua. Tätä kilpailuun ja vastakkainasetteluun perustuva kulttuuri ei tue.
- Ehdotuksista ja suunnitelmista käyty keskustelu OmaStadi.hel.fi-alustalla ei ollut erityisen aktiivista. Aktiivisempi keskustelu olisi omiaan tukemaan ehdotusten kehittämistä ja arviointia. Digitaalisen alustan vuorovaikutustoiminnot kaipaavat tuntuva kehittämistä ja fasilitaatiota.

**Suositus 4: OmaStadin tavoitteet tulevaisuudessa tulee tuoda selkeämmin esille.** OmaStadi kaipaa riittävän väljän mutta nykyistä tavoitteellisemmän fokuksen. Osallistuvan budjetoinnin suuruusluokan kehitys, sidoskestävään kehitykseen sekä yhteys lähidemokratian tai muiden demokratiamallien kehittämiseen on tärkeää ilmaista selkeästi. Myös hankkeen arvioinnin rooli tulee määritellä laajemmin. Eri tahoja yhdistävä yhteiskehittäminen on ollut OmaStadin keskeinen vahvuus, jota tavoitteiden määrittelyssä voisi perustellusti korostaa.

#### Arviointi:

- OmaStadin tavoitteet, kuten kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet, yhdenvertaisuus ja ymmärrys kunnan toiminnasta ovat varsin yleisiä eivätkä anna riittävä tukea toiminnan kehittämiseksi jatkossa.
- Ymmärrys jaetuista tavoitteista auttaisi monimutkaiseen johtamisrakenteeseen perustuvaa ryhmää suunnittelemaan prosessia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Halutaanko osallistuvalla budjetoinnilla tukea innovaatiota ja laajempia yhteiskunnallisia muutoksia vai keskittyäkö rahoittamaan pienhankintoja ja korjauksia? Kysymys liittyy läheisesti sääntöihin ja reunaehtoihin, joita on kritisoitu ensimmäisellä kierroksella. Rajoitukset johtavat innovatiivisten ideoiden vähyyteen ja valtaosan painottumiseen tietyille toimialoille.

- OmaStadin budjetin ja siten merkityksen kasvattaminen voisi olla perusteltua kaupunkikehittämisen ja päätöksenteon demokratisoimisen kannalta.
- Hankkeen painoarvon kasvaessa sen roolia suhteessa toimialojen perustyöhön tulee tarkentaa. Tämä pätee myös suhteessa hankkeen kytkeytymiseen muuhun kaupungissa tapahtuvaan kehittämiseen ja sen arviointiin.
- Osallistuva budjetointi prosessi voidaan kytkeä erilaisiin demokratiamalleihin (esim. verkko-, lähi-, suora-, osallistuva-, deliberatiivinen demokratia). OmaStadin painotuksilla näiden suhteen on kauaskantoisia seurauksia. Kaikilla on omat vahvuutensa, joista toiminnan kehittämisessä voidaan ammentaa.

**Suositus 5: Tutkimuksesta ja arvioinnista tukea OmaStadin kehittämislle.** OmaStadi on herättänyt runsaasti tutkimuksellista kiinnostusta. Tutkimus tulee integroida läheisemmin prosessiin ja tehdä näkyväksi OmaStadi-alustalla. Osallistuva budjetointi kiinnostaa myös laajasti Suomen kuntia: OmaStadi alansa lippulainana tarjoaa erinomaisen alustan kehitystyölle eri kumppaneiden kanssa. Puolueeton arviointi tulisi varmistaa budjetoinnilla tähän varoja.

Arviointi:

- OmaStadissa tulisi pohtia sekä lyhyen että pitkän tähtäimen tutkimusyhteistyötä prosessin kehittämisessä ja arvioinnissa.
- Arviointia varten ei toistaiseksi ole erillistä budjettia tai resurssia. Kansainvälisten esimerkkien perusteella 1–5 %:n suuruinen määräraha arviointityöhön olisi perusteltu. Arvioinnin kautta voidaan tuoda hankkeen hyödyt ja kustannukset puolueettomasti esille. Niin tutkimus kuin arviointikin tukevat prosessin kehittämistä tietopohjaisesti.

**Suositus 6: Tulokset ja vaikuttavuus tulee tehdä näkyviksi.** Toimeenpanon läpinäkyvyys ja toteutettavien hankkeiden tekeminen näkyväksi ovat hankkeen keskeisiä osa-alueita ja lisäävät luottamusta OmaStadiin.

Arviointi:

- Palautekyselyyn osallistuneille jäi epäselväksi, mitä heidän äänestämilleen hankkeille tapahtuu äänestyksen jälkeen. On tärkeää kehittää tapoja, joilla toteutus tehdään näkyväksi. OmaStadi-sivusto ja stadiluotsien sosiaalisen median tilit eivät ole tarpeeksi laajoja

kanavia tämän toteuttamiseen. Olemassa olevan sivuston lisäksi voisi harkita esimerkiksi hankintojen merkitsemistä OmaStadi-tunnuksella.

- Osallistuva budjetointi on kallis, hidas ja raskas prosessi. Sitä koskeva viestintä kuitenkin keskittyy konkreettisiin tuloksiin, ehkä siksi, että demokratiakasvatusta ja parempaa tietoa kaupungin toiminnasta on vaikeampi selittää ja perustella. Viestinnän tulisi katkaista nämä demokratian eri ulottuvuudet.
- Vaaditaan laajempi ja selkeämpi kuvaus ja ymmärrys koko OmaStadin hankkeen tavoitteista, jonka pohjalta voidaan arvioida, vastaavatko hankkeen resurssit sen tuloksia. Monet osallistuvan budjetoinnin tärkeimmistä puolista jäävät keskusteluissa selkeästi piiloon aktiivisiltakin kaupunkilaisilta.
- Vaikuttavuutta tulisi seurata niin lyhyen kuin pitkän aikavälin arvioinnein. Lyhyellä aikavälillä seurattavia asioita ovat esimerkiksi rahoitettavat hankkeet ja niiden teemat. Pidemmällä aikavälillä on perusteltua seurata myös hankkeen vaikutuksia kaupungin toimintatapoihin tai uusiin yhteistyön muotoihin.

**Suositus 7: Yhteiskehittämistä tulisi laajentaa.** Ensimmäisellä kierroksella yhteiskehittämistä on tehty menestyksekkäästi kaupunkilaisten ja kaupungin asiantuntijoiden välillä. Jatkossa olisi syytä pohtia myös muiden toimijoiden ottamista mukaan vahvemmin. Tutkimus-, yrittäjä- ja kansalaistoimijatahot voisivat hyvin löytää paikansa yhteiskehittämisen prosesseissa ja kaupungin yritysluotsit voisivat tukea hanketta. Hackathoneja tai vastaavia tapahtumia voitaisiin järjestää prosessin kehittämiseksi.

Arviointi:

- Yhteiskehittäminen on ollut hankkeessa tärkeä toimintatapa ja toiminut erinomaisesti esimerkiksi Raksa-tapahtumissa. Kaupungin asiantuntijat ja kaupunkilaiset ovat päässeet suoraan vuoropuheluun, tieto on vaihtunut tehokkaasti ja luottamus parantunut.
- Yhteiskehittämisen käyttöönottoa suunnitelmien kustannusarvioinnissa tulisi harkita.
- OmaStadin kaltainen suuren luokan hanke tarjoaa tarttumapintoja monenlaiseen yhteistyöhön. Esimerkkejä näistä ovat koulujen opetusohjelmien kehittäminen, uuden liiketoiminnan synnyttäminen ehdotettujen hankkeiden ja ideoiden ympärille sekä tutkimuksen ja hallinnon välisen yhteistyön edistäminen. Pitäisikö jatkossa miettiä miten OmaStadin ympärille rakentuvaa ekosysteemiä voitaisiin laajasti hyödyntää eri yhteyksissä.

# Lähteet

## OmaStadia koskevat dokumentit

Helsinki (2017a). Helsingin osallisuusmalli, <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/osallistu-ja-vaikuta/vaikuttamiskanavat/osallisuus-ja-vuorovaikutusmalli/>

Helsinki (2017b). Maailman toimivin kaupunki - Helsingin kaupunkistrategia 2017-20, [https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/Kaupunginhallitus \(16/2020\). Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirja 16/2020, Asia/13, Selvitys osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta 2018-2019 ja esitys osallistuvan budjetoinnin toteuttamisperiaatteista 2020-2021. Kaupunginhallitus \(40/2017\). Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirja 40/2017, Asia/44, Osallisuusmallin toimeenpano ja rahoitus, 13.11.2017. Kaupunginhallitus \(12/2018\). Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirja 12/2018, Asia/9. Osallisuusrahaston perustaminen ja lähirahaston talousarviokohdan käyttö, 13.6.2018. Kaupunginhallitus \(37/2018\). Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirja 37/2018, Asia/15. Osallistuvan budjetoinnin toteuttaminen 2018-2019. Kaupunginkanslia \(2020\). Selvitys osallistuvan budjetoinnin toimeenpanosta 2018-2019. <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/9d/9d9b5ab3996eb48b745c54bc9112e5da18d6bb3d.pdf>](https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/Kaupunginhallitus%20(16/2020).Helsingin%20kaupunginhallituksen%20pöytäkirja%2016/2020,Asia/13,Selvitys%20osallistuvan%20budjetoinnin%20toimeenpanosta%2018-2019%20ja%20esitys%20osallistuvan%20budjetoinnin%20toteuttamisperiaatteista%2020-2021.Kaupunginhallitus%20(40/2017).Helsingin%20kaupunginhallituksen%20pöytäkirja%2040/2017,Asia/44,Osallisuusmallin%20toimeenpano%20ja%20rahoitus,13.11.2017.Kaupunginhallitus%20(12/2018).Helsingin%20kaupunginhallituksen%20pöytäkirja%2012/2018,Asia/9.Osallisuusrahaston%20perustaminen%20ja%20lähirahaston%20talousarviokohdan%20käyttö,13.6.2018.Kaupunginhallitus%20(37/2018).Helsingin%20kaupunginhallituksen%20pöytäkirja%2037/2018,Asia/15.Osallistuvan%20budjetoinnin%20toteuttaminen%202018-2019.Kaupunginkanslia%20(2020).Selvitys%20osallistuvan%20budjetoinnin%20toimeenpanosta%202018-2019.https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/9d/9d9b5ab3996eb48b745c54bc9112e5da18d6bb3d.pdf)

Kaupunginkanslia (2018). Helsingin osallistuvan budjetoinnin periaatteet. Liite Helsingin kaupunginhallituksen pöytäkirjaan 37/2018.

Kaupunginvaltuusto (2/2019). Helsingin kaupungin talousarvio vuodeksi 2020 ja taloussuunnitelma vuosille 2020 - 2022, Asia/3. HEL 2019-003760 T 02 02 00.

OmaStadi (2018). OmaStadin reunaehdot <https://omastadi.hel.fi/pages/omastadireunaehdot>.

Osallisuus ja neuvonta, Helsingin kaupunki (2020). Yhteenveto osallistuvan budjetoinnin arviointi- ja palautetiedosta. Osallisuus- ja neuvontayksikön julkaisu, <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/aa/aa525c400559dadboeffcd6f02423aa5c5f52242.pdf>.

Pormestari (2020). Osallistuvan budjetoinnin äänestystuloksen vahvistaminen. Helsingin kaupunki, pöytäkirja 30.12.2019, 240 §.

## Kirjallisuus

Ahola, N. (2020). Kaupunkilaisten äänet osallistuvassa budjetoinnissa. Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin äänestys 2019. Helsingin kaupungin Tutkimuskatsauksia 2020:1. [https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/20\\_03\\_26\\_Tutkimuskatsauksia\\_1\\_Ahola.pdf](https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/20_03_26_Tutkimuskatsauksia_1_Ahola.pdf)

Ahonen, V. ja Rask, M. (2019). Osallistuvan budjetoinnin mallit ja trendit Suomessa vuosina 2009-2018. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/1985-osallistuvan-budjetoinnin-mallit-ja-trendit-suomessa>

Antikainen, R., Kangas, H.-L., Alhola, K. Stenvall, J., Leponiemi, U., Pekkola, E., Rannisto, P.-H., Poskela, J. (2019). Kokeilukulttuuri Suomessa – nykytilanne ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2019. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161281/2-2019-KOKSU-raportti\\_.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161281/2-2019-KOKSU-raportti_.pdf)

Barbato, B. ja Sarpo, A. (2020). Osallisuutta parhaimmillaan? Helsingin osallistuvan budjetoinnin tapahtumat osallisuuden kokemuksen vahvistajana. Opinnäytetyö, Humanistinen ammattikorkeakoulu HUMAK.

Bächtiger, A., & Parkinson, J. (2019). *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality*. Oxford University Press.

Bloomberg Cities (2019a). How Helsinki uses a board game to promote public participation. Medium. <https://medium.com/@BloombergCities/how-helsinki-uses-a-board-game-to-promote-public-participation-39d580380280>

Bloomberg Cities (2019b). How a card game can help city residents suggest new ideas. Medium. <https://medium.com/@BloombergCities/how-a-card-game-can-help-city-residents-suggest-new-ideas-b1da60bb112b>

Bruns, A. (2019). After the 'APICalypse': social media platforms and their fight against critical scholarly research. *Information, Communication & Society*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1637447>

Cabannes, Y. (2020). Contribution of Participatory Budgeting to Climate Change Adaptation and Mitigation. Current Local Practices around the World & Lessons from the Field. International Observatory of Participatory Democracy. <https://www.oidp.net/docs/repo/doc792.pdf>

- Cabannes, Y. (2017) Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow. In: Cabannes, Y. (ed.) *Another city is possible with Participatory Budgeting*. Montréal/New York/London: Black Rose Books, pp. 179 – 203, [https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/PB\\_in\\_Paris.pdf](https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/PB_in_Paris.pdf)
- Cabannes, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment and Urbanization*, 27(1), 257–284. <https://doi.org/10.1177/0956247815572297>
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2018): Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, 30, 67–84. (2018). <https://doi.org/10.1177/0956247817746279>
- Campbell, M., Escobar, O., Fenton, C., & Craig, P. (2018). The impact of participatory budgeting on health and wellbeing: a scoping review of evaluations. *BMC public health*, 18(1), 822.
- Connell, J. P., & Kubisch, A. C. (1998). Applying a theory of change approach to the evaluation of comprehensive community initiatives: progress, prospects, and problems. *New approaches to evaluating community initiatives*, 2(15–44), 1–16.
- Dias, N. (ed.) (2018). *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*, 447–466, Faro (Portugal): Oficina [https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope\\_for\\_democracy\\_-\\_digital.pdf](https://www.oficina.org.pt/uploads/7/0/6/1/70619115/hope_for_democracy_-_digital.pdf)
- Duneier, M. (2011). How not to lie with ethnography. *Sociological Methodology*, 41(1), 1–11.
- Ercan, S.A. & Dryzek, J.S. (2015). The reach of deliberative democracy. *Policy Studies*, 36(3), 241–248.
- Ertiö, T-P., Tuominen, P. & Rask, M., (2019). Turning Ideas into Proposals: A Case for Blended Participation During the Participatory Budgeting Trial in Helsinki, *Lecture Notes in Computer Science*; vol. 11686, p. 15–25. Electronic Participation: ePart 2019.
- Falanga, R. (2018). The National Participatory Budget in Portugal: Opportunities and Challenges for Scaling up Citizen Participation in Policymaking, in Nelson Dias (org.) *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*, 447–466, Faro (Portugal): Oficina
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 8.
- Ganuza, E., & Francés, F. (2012). The deliberative turn in participation: the problem of inclusion and deliberative opportunities in participatory budgeting. *European Political Science Review*, 4(2), 283–302.
- Gilman, H. (2016): *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*. Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Godwin, M. (2018): Studying participatory budgeting: democratic innovation or budgeting tool? *State Local Gov. Rev.* 50, 132–144. <https://doi.org/10.1177/0160323X18784333>
- Helsinki (2020). Ihmisoikeuksien Helsinki. Palvelujen yhdenvertaisuussuunnitelma 2020–2021. <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Kaupunginkanslia/Yvsuunnitelma/YV%20Suomi.pdf>
- Helsingin kaupunki, Osallisuus ja neuvonta (2020). Yhteen veto osallistuvan budjetoinnin arviointi- ja palautetiedosta <http://dev.hel.fi/paatokset/media/att/aa/aa525c400559dadboeffcd6fo2423aa5c5f52242.pdf>
- Helsinki (2019). Agendasta teoiksi. YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toteutuminen Helsingissä 2019. <https://www.hel.fi/static/helsinki/julkaisut/SDG-VLR-Helsinki-2019-fi.pdf>
- Helsinki (2017b). *Maa- ja liikenneviraston toimivien kaupunkien - Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021*, <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/>
- Hurme, J. (2018). Osallistuva budjetointi. Pro Gradu. Vaasan yliopisto.
- Jäntti, A. ja Haveri, A. (toim.) (2020). Helsingin kaupungin johtamisjärjestelmän uudistuksen arviointi. Akateemisen kokonaisarvioinnin väliraportti. Tampereen yliopisto. <https://www.hel.fi/static/helsinki/julkaisut/tampereen-yliopiston-arviointitutkimuksen-valiraportti.pdf>
- Decker, M. & Ladikas, M. (2010). *Bridges between Science, Society and Policy: Technology Assessment between Methods and Impacts*. Berling: Springer.
- Fiorino, D. J. (1990). Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. *Science, Technology and Human Values*, 15(2), s. 226–243.
- Laulainen, P. (2019). *OmaStadista MeidänStadiin - tutkimus Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin ensimmäisestä vuodesta ja ehdotuksia mallin jatkokehittämiseen*. Aalto yliopiston muotoilun laitos. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:aalto-202001261768>
- Luhtakallio, E. ja Muurto, M. (2017). *Demokratia suomalaisessa lähiössä*. Into.
- Luhtakallio, E. ja Palonen, E. (2018). *Helsingin osallistuvan*



- budjetoinnin mallista uhkaa tulla demokratian irvikuva.* Helsingin Sanomat, mielipidekirjoitus, 8.10.2018
- Mulgan, G. (2018). *Big mind: How collective intelligence can change our world.* Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Myllyniemi, S. (2013). Vaikuttava osa. Nuorisobarometri. Nuorisoasiain neuvottelukunta, Helsinki.
- Piipponen, S.-L. ja Kurikka, P. (2020). Opas kuntalaisten osallistumisen evaluointiin. Miten osallistuminen vaikuttaa, miten kunta edistää osallisuutta. Kuntaliitto, Helsinki. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2059-opas-kuntalaisten-osallistumisen-arviointiin>
- Rask, M., Ertiö, T., Ahonen, V. ja Tuominen, P. (2019). *Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin väliarviointi. OmaStadi 2018-2019.* BIBU-hankkeen julkaisuja, Helsingin yliopisto. <https://bibu.fi/helsingin-kaupungin-osallistuvan-budjetoinnin-valiarviointi-omastadi-2018-2019/>.
- Rask, M. ja Ertiö, T. (2019a). *Yhteisluomisen tutka - malli osallisuustoiminnan kokonaisvaltaiseen arviointiin.* BIBU-hankkeen julkaisuja. <https://bibu.fi/policy-brief-yhteisluomisen-tutka-malli-osallisuustoiminnan-kokonaisvaltaiseen-arviointiin/>
- Rask, M. ja Ertiö, T. (2019b). *The Co-creation Radar - A Comprehensive Public Participation Evaluation Model.* Publications of the BIBU project. <https://bibu.fi/policy-brief-the-co-creation-radar-a-comprehensive-public-participation-evaluation-model/>
- Rask, M., Bedsted, B. Andersson, E. and Kallio, L. (2019). Democratic Innovation in Transnational and Global Governance, In *The Handbook of Democratic Innovation and Governance*, eds. Elstub, S. and Escobar, O., Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, p. 354-369.
- Rask, M., Mačiukaitė-Žvinienė, S., Tauginienė, L., Dikčius, V., Matschoss, K., Aarrevaara, T and d'Andrea, L (2018). *Public Participation, Science and Society: Tools for Dynamic and Responsible Governance of Research and Innovation.* Routledge, London UK and New York, U.S.
- Rask, M., Raisio, H. and Jäske, M. (2017). *Deliberatiiviset kansalaisfoorumit – kohti uusia avauksia Suomessa*, julkaisussa 11 tärppiä demokratian tulevaisuudesta, Sitra, <https://www.scribd.com/document/342704044/Deliberatiiviset-kansalaisfoorumit-kohti-uusia-avauksia-Suomessa>.
- Rask, M., ja Damianova, Z. (2009). *Citizen visions: preliminary content report.* CIVISTI: Collaborative project on Blue Sky Research on Emerging Issues Affecting European S&T ([http://www.civisti.org/files/images/Preliminary\\_content\\_report\\_FINAL.pdf](http://www.civisti.org/files/images/Preliminary_content_report_FINAL.pdf)).
- Salminen, J., Häikiö, L. & Lehtonen, P., 2016. Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. *Hallinnon tutkimus* 1/2016.
- Schneider, S. H., & Busse, S. (2019). Participatory budgeting in Germany—A review of empirical findings. *International Journal of Public Administration*, 42(3), 259-273.
- Simon, J., Bass, T., Boelman, V. and Mulgan, G. (2017). *Digital Democracy. The Tools Transforming Political Engagement.* Nesta, London. <https://media.nesta.org.uk/documents/digital-democracy.pdf>
- Sinkkonen, J. (2018). *Osallistuva budjetointi demokratiainnovaationa. Tapaustutkimus kolmen kunnan osallistuvan budjetoinnin kokeiluista.* Tampereen yliopisto, kunta- ja aluejohtamisen pro gradu -työ. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201811082799>.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. (2012). Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article-9.
- Steenbergen, M. R., Bächtiger, A., Spörndli, M., & Steiner, J. (2003). Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics*, 1(1), 21-48.
- Sode, A. (2020). *OmaStadi Budgeting Game. An Evaluation Framework for Working towards more Inclusive Participation through Design Games.* Master's thesis, Aalto University.
- Suomen Kuntaliitto. (2017). *Osallistuva budjetointi kunnissa ja maakunnissa.*
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.
- Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N. ja Niskanen, V.P. (2020). *Katsaus ohjaustoiminnan kehitykseen: vastauksia kompleksisuuteen.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Policy Brief 19/2020. <https://tietokaytoon.fi/julkaisu?pubid=35801>.
- Vartiainen, P. & Raisio, H. (toim.) (2020). Johtaminen kompleksisessa maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien johtamiseen. Gaudeamus, Helsinki.
- World Bank. Participatory budgeting in Brazil. <http://documents1.worldbank.org/curated/fr/600841468017069677/pdf/514180WPOBrBu10Bo-x342027Bo1PUBLIC1.pdf>

## Hyperlinkit

Bloomberg (2020) The move behind LA's decision to cut its police budget <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-04/-people-s-budgets-movement-takes-on-police-reform>

Centre for Public Impact (2018) Participatory budgeting – Portuguese style <https://www.centreforpublicimpact.org/participatory-budgeting-portuguese-style/>

Digidem Lab (2019) Participatory budget for residents <https://digidemlab.org/participatory-budget-residents/>

Helsingin kaupungin osallisuuspelejä (2020) <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/osallisuus-ja-vaikuta/vai-kuttamiskanavat/osallisuus-ja-vuorovaikutusmalli/osallisuuspeleja/>

Helsingin uutiset (2019) Masennukseen sairastunut Minna Salonen ideoi hyvän mielen paikan Oodiin – nyt on aika äänestää mihin helsinkiläisten rahoja käytetään <https://www.helsinginuutiset.fi/paikalliset/1200418>

Interact How to establish a good budget for an evaluation? <http://wiki.interact-eu.net/pages/viewpage.action?pageId=23756932>

Nordforsk (2020) Collective Intelligence through Digital Tools COLDIGIT <https://www.nordforsk.org/sv/projects/collective-intelligence-through-digital-tools>

OmaStadin käyttöehdot (2020) <https://omastadi.hel.fi/pages/terms-and-conditions>

OmaStadin materiaalipankki (2018) Osallistuvan budjetoinnin OmaStadi peli <https://omastadi.hel.fi/assemblies/omastadi-materiaalit?locale=fi>

Osallistuvan budjetoinnin seuranta (2019-2020) <https://omastadi.hel.fi/results/>

PB Scotland (2020) Survey results: PB and the Covid-19 recovery <https://pbscotland.scot/blog/2020/6/15/survey-results-pb-and-the-covid-19-recovery>

Rask, M. ym. (2019) Helsingin kaupungin osallistuvan budjetoinnin väliraportti <https://bibu.fi/helsingin-kaupungin-osallistuvan-budjetoinnin-valiarviointi-omastadi-2018-2019/>

Ruutibudjetti (2020) <http://ruuti.munstadi.fi/>

Southpole (2019) Lisbon's City Finance Lab-backed green participatory budget awarded €5 million budget for next cycle <https://www.southpole.com/news/lisbons-city-finance-lab-backed-green-participatory-budget-receive-5-million-budget>

Tampereen kaupunki OmaTesoma <http://omatesoma.fi/oma-tesoma/>

Turun kaupunginhallitus (2020) Turun kaupungin osallistuvan budjetoinnin toteutus ja sen periaatteet <https://ah.turku.fi/kh/2020/0113001x/welcome.htm>

Tuusulan kaupunki (2020) Tuusulan uuden osallistuvan rahoitusmallin kokeilu <https://mesenaatti.me/tuusula/>

WGH (2019) Masennuksesta syntyi OmaStadi-ehdotus Hyvä mieli <https://www.wgh.fi/masennuksesta-syntyi-omastadi-ehdotus-hyva-mieli/>

## Kiitokset

Arviointiryhmän työtä on avustanut tutkimusharjoittelija Karim Pelkonen Helsingin yliopistolta. Tutkimusta toteutettiin Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman BIBU-hankkeen (312710) puitteissa. Matkan varrella olemme saaneet arvokasta apua Helsingin kaupungin OmaStadi-työryhmältä, jota kiitämme sujuvasta yhteistyöstä. Kiitämme osuvista kommenteista ja parannusehdotuksista BIBU-hankkeen Anu Kantolaa, Tanja Aitamurtoa, Iina Koskista ja Anna Björkiä. Haastateltavamme tarjosivat korvaamattoman panoksen arvioinnille, mistä olemme kiitollisia. Hanketta on tukenut myös COST-hanke Dynamics of Placemaking and Digitization in Europe (18204/DOPMADE).

## DEMOKRATIA JA OSALLISTUVA KANSALAISUUS

**TÄMÄ JULKAISU** on osa demokratiaa ja osallistuvaa kansalaisuutta tutkivien Strategisen tutkimuksen hankkeiden tuottamaa julkaisujen sarjaa. Sarja julkaistaan yhteistyössä oikeusministeriön kanssa ja sitä hyödynnetään Kansallisen demokratiaohjelman 2025 valmistelussa ja toimeenpanossa. Hankkeita rahoittaa Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto.

